

FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES

FLACSO

SEDE ECUADOR

CONVOCATORIA 1993 – 1995

**TESIS PARA OBTENER EL GRADO DE MAESTRIA EN CIENCIAS
POLÍTICAS**

**PROCESO POLÍTICO Y QUIEBRA DE UN RÉGIMEN
DEMOCRÁTICO.PERÚ: 1963 – 1968**

JAIME FERNANDO CORONADO DEL VALLE

ASESOR DE TESIS: PROF. JULIO F. CARRION

**Ph. D. POLITICAL SCIENCE, UNIVERSITY OF PITTSBURGH,
PENNSYLVANIA**

QUITO 1995

DEDICATORIA

A mis padres, Hipólito Coronado Corona y Ana del Valle Mazo, a mi esposa Marina García C. y a mi hijo, Giovanni Coronado García.

AGRADECIMIENTOS

A todo el personal docente y administrativo de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO-Sede Ecuador; a su Directora, Dra. Amparo Menéndez-Carrión, a mis profesores y compañeros de estudios; y a mi asesor de Tesis, Dr. Julio Carrión.

INDICE

CAPÍTULO I

A MANERA DE INTRODUCCIÓN: TEORIAS SOBRE LA CRISIS DE LOS REGÍMENES POLÍTICOS.....	5
--	---

CAPÍTULO II

MODERNIZACIÓN, CAMBIOS ESTRUCTURALES Y ESTABILIDAD POLITICA EN EL PERU DE LOS 50 Y 60.....	19
---	----

CAPÍTULO III

LA NUEVA ESTRUCTURA DE ACUMULACIÓN: LA CRISIS DE DOMINACIÓN “OLIGÁRQUICA” Y CRISIS DEL RÉGIMEN POLÍTICO.....	35
---	----

CAPÍTULO IV

EL GOBIERNO DE BELAÚNDE: INSTAURACIÓN, DINÁMICA POLÍTICA Y CRISIS DEL RÉGIMEN DEMOCRÁTICO ELECTORAL	97
--	----

CAPÍTULO V

CRISIS, REEQUILIBRAMIENTO Y CAIDA DEL REGIMEN DEMOCRÁTICO	153
--	-----

CAPÍTULO VI

CONCLUSIONES	200
BIBLIOGRAFIA.....	209

CAPITULO I

A MANERA DE INTRODUCCIÓN: TEORIAS SOBRE LA CRISIS DE LOS REGÍMENES POLÍTICOS.

La caída del régimen democrático electoral durante la primera administración del Presidente Fernando Belaúnde Terry, tiene una particular y significativa importancia en la historia política peruana, al menos por dos razones: la primera, que se trató de la quiebra de un régimen democrático que había surgido luego de una muy breve pero primera experiencia de un gobierno institucional de las fuerzas armadas en América Latina, y que concita la adhesión de amplios sociales, de la iglesia y de las mismas fuerzas armadas.

La segunda, porque la quiebra del régimen democrático electoral marcó el término del periodo de dominación “oligárquico” en el Perú, y al mismo tiempo significó el inicio de un periodo, por más de una década, de un régimen militar que pretendió transformar la sociedad peruana, pero cuyo fracaso, permitió a su vez, la instauración posterior de un nuevo régimen democrático electoral en 1980.

Al igual que muchos países en América Latina y en la región andina, la historia republicana del Perú se ha caracterizado por la frecuente irrupción de golpes autoritarios, tanto civiles como militares, lo que mostraría la inestabilidad de sus regímenes políticos.

No se puede dejar de estar de acuerdo con el profesor *Juan Linz* (1987) cuando señala que todo cambio de un régimen político a otro, afecta de manera crucial la vida de millones de personas, y podría agregarse que también, tiene profundas implicancias en la forma como se organiza y se desenvuelve una específica sociedad.

El problema de la inestabilidad política adquiere, de esa manera, una fundamental importancia para América Latina, cuya imagen de región “caótica”

e “ingobernable” ha permanecido durante mucho tiempo, no sólo en el horizonte intelectual de los científicos sociales y politólogos más destacados, sino también para sus actores políticos y sociales.

La visión de una América “violenta” e “inestable”, condujo a la necesidad de indagar por los patrones subyacentes a su dinámica política, toda vez que se mostraron como inconsistentes aquellas primeras afirmaciones que la explicaban como una especie de “patología”, inherente a la persistencia de valores “tradicionales” y/o “feudales”, o como el producto de la “rigidez” e “inmovilismo” de su estructura social, ambos herencia de su pasado colonial.

Teorías sobre la inestabilidad política de América Latina

Autores como el profesor *Merle Kling*, lejos de aceptar la idea de que la violencia y la inestabilidad de América Latina pueden ser vistos como “fenómenos patológicos”, sostuvieron que éstos, más bien, pueden ser enfocados como la manifestación de ciertos patrones recurrentes en sus relaciones políticas. Merle Kling sostuvo que la inestabilidad es un producto de la manera específica en que se desenvuelve la competencia entre grupos sociales por el poder, en tanto que el poder es un canal alternativo de ascensión y predominio social, cuando ciertos canales, como el económico, se encuentran cerrados (Kling: 1973).

Para profesores como *Charles Anderson*, la inestabilidad política, es decir, la frecuencia de “golpes de estado”, de procesos electorales interrumpidos y brotes de violencia, son actividades políticas que expresan un conjunto de “reglas básicas” dentro del juego competitivo por el poder, entre los distintos grupos y clases sociales. Estas “reglas” son “sobreentendidas” por todos los actores participantes. La regla básica del “juego”, dentro del sistema político, consiste en que los nuevos contendores pueden ser incorporados al sistema preexistente, pero los viejos no pueden ser eliminados. Esto hace de la vida política de América Latina un “museo viviente”, con distintos y variados actores, cada cual con diferentes capacidades de poder, pero sin lograr establecer un común

denominador. De esta manera, el “ganar” el juego es difícil y, por tanto, la competencia se hace inestable (Anderson: 1974).

Otros autores, por el contrario, tienen como foco de su interés, aquellas específicas relaciones sociales que definen una recurrente estabilidad en las relaciones de poder en América Latina. Estas perspectivas se basan en las relaciones de “patronazgo” y “clientelismo” entre grupos sociales dominados y subalternos y élites políticas y/o clases dominantes, y que explican la continua mantención de ese dominio. Las relaciones de “clientelismo” se constituyen en un lazo social y un canal de comunicación entre “patrón” y “cliente”, deviniendo en una densa red de distribución de recursos, en donde se efectúa un intercambio desigual de bienes y servicios entre actores de desigual nivel socio-económico; es decir, una relación que implica una desigualdad de riqueza y status entre los actores, un intercambio de bienes materiales por lealtad, deferencias y servicios políticos (Powell: 1978).

El profesor *James M. Malloy*, en relación a los procesos de transición democrática en América Latina, ha señalado críticamente que no se trata de un proceso lineal que va de un régimen A a otro B, y que más bien, el patrón predominante ha sido su carácter cíclico, es decir, de alternación entre “momentos democráticos” y “momentos autoritarios”. Comprender la dinámica política de América latina demanda el análisis de ambos modos de gobierno y de la transición de uno a otro, y más específicamente, es necesario comprender las razones por las cuales los intentos de constituir regímenes democráticos no han dado como resultado sistemas políticos estables (Malloy: 1988).

Perspectivas sobre la crisis política y la quiebra de los regímenes democráticos electorales

En las últimas décadas y a raíz de la emergencia de regímenes militares y/o autoritarios, se ha venido desarrollando una profusa literatura sobre los procesos de democratización y redemocratización. Para nuestro tema, nos interesa

remarcar tres perspectivas que abordan el problema de la crisis política y la de regímenes democráticos.

La perspectiva institucional, la modernización y el desarrollo.

Una primera perspectiva, sostenida por *Samuel Huntington* (1991), pone el énfasis en los aspectos institucionales más que en los procesos políticos mismos. Para esta perspectiva, la quiebra de un régimen se produce como consecuencia de la debilidad e inexistencia de un marco institucional capaz de procesar los conflictos y las demandas generadas por los procesos de “modernización”, económica y social, por las que atraviesan las “sociedades en cambio”, por lo que el problema central es la incapacidad de mantener y asegurar el orden social.

Desde la perspectiva de *Huntington*, el orden político está sujeto en gran parte a la relación entre el desarrollo de las instituciones políticas y el ingreso en ellas de nuevas “fuerzas sociales”. En todas las sociedades afectadas por los cambios sociales, surgen nuevos grupos deseosos de participar en la vida política.

En un sistema político desarrollado, existen mecanismos que reducen y moderan el impacto de éstos nuevos grupos. Dichos mecanismos retardan la entrada de éstos en la política o bien, mediante un proceso de socialización política, impulsan cambios en las opiniones y actitudes de los miembros más activos de los grupos nuevos, pero, cuando el sistema político carece de autonomía y es débil, carece de la capacidad para contener el exceso de ambiciones personales y parroquiales, y los nuevos grupos ingresan en el terreno político sin identificarse con la organizaciones políticas establecidas.

Los aspectos de la **modernización** que más atañen a la política pueden ser agrupados en términos muy generales en dos categorías.

Primero, la **movilización social**, proceso por el cual son desgastados o destruidos grandes grupos de los antiguos compromisos sociales, económicos y psicológicos, y la gente queda “disponible” para adoptar nuevas pautas de socialización y conducta. Ello significa un cambio en las actitudes, valores y expectativas de los individuos, que desde los vinculados al “mundo tradicional” pasan a los que son propios del “mundo moderno”. Es una consecuencia debido al alfabetismo, la educación, la intensificación de las comunicaciones, el impacto de los medios de difusión masivos y de la urbanización.

Segundo, el **desarrollo económico**, que refiere al crecimiento de la actividad y producción económica total de una sociedad, y que se lo puede medir por el PNB per cápita, por el nivel de industrialización y por el bienestar individual, calibrados según índices tales como las expectativas de vida de la población, consumo de calorías, existencia de hospitales y médicos, etc. La **movilización social** abarca los cambios en las aspiraciones de los individuos, grupos y sociedades; el **desarrollo económico** implica cambios de sus capacidades. La **modernización** requiere ambas cosas.

Huntington señala que el impacto de la **modernización** sobre la política es muy variado. La mayoría de autores – señala- se centran en las diferencias entre las que supuestamente son las características distintivas de un “Estado moderno” y un “Estado tradicional”, y desde éste punto de vista, se cree lógico afirmar que la **modernización política** es el movimiento que va del uno al otro. Enfocado de esta manera, los aspectos más importantes de la **modernización política** pueden ser agrupados en tres amplios rubros 1) racionalización de la autoridad, 2) diferenciación de estructuras y, 3) la participación de masas.

Sin embargo, para *Huntington*, es un error extraer la conclusión de que, en la práctica, la **modernización política** pueda significar racionalización de la autoridad, diferenciación de las estructuras y expansión de la participación política. Entre la **modernización política** definida como transición de un Estado tradicional a uno moderno, y la que define como los aspectos y efectos políticos

de la modernización social, cultural y económica, hay una diferencia fundamental, que a menudo se pasa por alto. El primer enfoque propone **la dirección** en que debe moverse teóricamente el cambio político. El segundo describe los **cambios políticos** efectivos que ocurren en la realidad de los países en modernización.

En la práctica, la **modernización** siempre lleva implícito un cambio del sistema político tradicional, y por lo general su desintegración, pero no necesariamente un avance significativo hacia un sistema político moderno, y sin embargo, existe una inclinación a creer que si se produce una modernización social, también debe producirse una modernización política. Es decir, se tiende atribuir a un sistema político las cualidades que se supone deben ser sus objetivos finales, y no las que en realidad caracterizan sus procesos y funciones.

En realidad, sólo algunas de las tendencias que se suelen encuadrar en el concepto de “**modernización política**” caracterizaron a las regiones en “modernización”. En lugar de un avance hacia la actividad competitiva y la democracia, se produjo una “**erosión democrática**” y una propensión hacia los regímenes militares autocráticos y los gobiernos unipartidarios. El desarrollo económico es veloz y desordenado, en tanto que las instituciones políticas no han alcanzado todavía, en muchos países, la suficiente complejidad y las condiciones de adaptabilidad, autonomía y coherencia necesarias para canalizar eficazmente la participación política.

Los efectos perturbadores de la modernización económica y social, en la política y sus instituciones, pueden adoptar muchas formas. Es inevitable que todo cambio en aquellos terrenos, pueda causar trastornos en las agrupaciones sociales y política tradicionales, y deteriore la lealtad a las autoridades constituidas. La inestabilidad política no se produce sólo por la modernización económica y social, sino en proporción directa con la magnitud de ésta.

La relación directa entre movilización social e inestabilidad política parece muy razonable. La urbanización, el incremento de los índices de alfabetismo, educación y acceso a medios de comunicación sociales, crean elevadas aspiraciones y expectativas, que si no son satisfechas galvanizan a individuos y grupos y los empujan a la acción política. Ante la falta de instituciones políticas fuertes y adaptables, tales aumentos en la participación traen aparejadas la inestabilidad y la violencia.

Es de suponer que el **desarrollo económico** aumenta la capacidad de una sociedad para satisfacer aspiraciones, y, por lo tanto, tendería a reducir las frustraciones sociales y la consiguiente inestabilidad política. También se supone que un rápido crecimiento económico crea nuevas oportunidades para el empresariado y los trabajadores, y encauza hacia la actividad lucrativa las ambiciones y talentos que de otro modo podrían dedicarse a la actividad golpista. Pero también es posible argumentar, la inversa, que el propio **desarrollo económico** es un proceso sumamente desestabilizador, y que los cambios necesarios para satisfacer aspiraciones en realidad conducen a exacerbarlas.

En la medida en que el crecimiento económico eleva el bienestar material a un ritmo determinado, la frustración social se eleva a otro mucho más elevado. Tales aspiraciones crecen con mucha más rapidez que la capacidad de una sociedad en transición para satisfacerlas. En consecuencia se produce una amplia separación entre aspiraciones y expectativas, entre la creación de las necesidades y su satisfacción, o entre la función de las aspiraciones y la del nivel de vida.

Esta brecha engendra frustraciones sociales e insatisfacción. En la práctica, su extensión proporciona un índice razonable de inestabilidad política. La frustración social impulsa a plantear exigencias al gobierno, y la expansión de esa participación a imponerlas por la fuerza. Además, el atraso político del país en materia de institucionalización hace que resulte más difícil, si no imposible, expresar dicha reivindicaciones por los medios legítimos, sí como moderarlas e

incorporarlas al sistema político. El rápido incremento de dicha participación origina, pues, la **inestabilidad política**.

En la mayoría de los países en vías de modernización, la falta de oportunidades de movilidad y el bajo nivel de institucionalización política producen una correlación entre frustración social e inestabilidad política. En gran parte, pues, la **inestabilidad política** en los países en modernización es una función de la brecha entre las aspiraciones y las expectativas, producida por la escala de aquellas, en especial en las primeras fases del proceso de modernización.

La tesis central de *Huntington* puede resumirse, entonces, en que la causa de la violencia e inestabilidad política que experimentan las sociedades en desarrollo es, en gran medida, resultado del rápido cambio social y de la veloz movilización política de nuevos grupos en un contexto de lento desarrollo de las instituciones políticas.

Los cambios económicos y sociales que conlleva la creciente urbanización, alfabetización e industrialización y expansión de los medios de comunicación amplían la conciencia política, multiplican las demandas de los diferentes sectores sociales y ensanchan su participación. Estos cambios tienden a socavar los fundamentos tradicionales de la autoridad y las instituciones políticas reduciendo su legitimidad y produciendo un irremediable conflicto entre la dinámica de la movilización y participación social y el ritmo de la institucionalización política.

Las perspectivas “neomarxistas” de la crisis política en América Latina: acumulación, dominación y crisis hegemónica

Una segunda perspectiva, es aquella que puede ser definida como “**neo-marxista**” y de la cual consideramos tres variantes.

La primera, cuyo exponente más destacado es *Guillermo O'Donnell*, centra su esfuerzo explicativo en los aspectos históricos estructurales de los procesos políticos. La crisis es vista en relación con una fase particular del desarrollo capitalista dependiente, en las necesidades de la acumulación y la modernización capitalista, y con las consiguientes contradicciones y conflictos de clase, lo que conducen a un “régimen de fuerza”, destinado a reprimir a la clase trabajadora, para esta manera, asegurar el cumplimiento de estas condiciones de acumulación y modernización. (O'Donnell: 1973)

La segunda, representada por el profesor *Julio Cotler*, destacado sociólogo político peruano, quien en un análisis del caso que aquí estamos investigando, señala que la ruptura de un régimen democrático no puede ser explicado suficientemente por los niveles superestructurales de la sociedad, sino por factores histórico-estructurales. Para Cotler, dada la naturaleza del desarrollo económico y su continua dependencia, la democracia en el Perú se desarrolló en la “forma” pero no en el “contenido”.

El rol del Perú como país proveedor de materias primas para el mundo industrializado, limitó el desarrollo de un mercado interno y bloqueó toda posibilidad de lograr una industrialización independiente. Por ello, el país no vio la emergencia de una burguesía nacional que pudiera, aunque parcialmente, incorporar las demandas de las clases bajas y establecer un sistema político democrático. En tal sentido, Cotler sugiere que el golpe militar de 1968 no significó la ruptura de la democracia, sino el colapso final de la oligarquía que usó la forma democrática para mantener su control sobre la población. (Cotler: 1978a).

La tercera variante, representado por *Henry Pease*, otro destacado sociólogo político peruano, preguntándose si con la conclusión del gobierno de Belaúnde se trataba sólo de la caída de un gobierno más, o más bien, de la cancelación de toda una “forma de dominación”, afirma que la “crisis” no se limitó a un

“gobierno” sino que es toda una “forma de dominación” la que estaba en crisis: la dominación “oligárquica”.

La crisis del sistema de dominación oligárquico tuvo su base en una visible “crisis de hegemonía” en el “bloque en el poder”, durante todo el gobierno de Belaúnde, pero que estuvo presente desde la década del 1950, como producto de un conjunto de cambios económicos y sociales. Esto conllevó a que las movilizaciones urbanas y rurales de los años 50 y 60, impactarán en el resquebrajamiento del poder oligárquico; y por otro lado, que la lucha entre las “fracciones oligárquicas” y la “fracción industrial”, pasarán de un simple acomodo coyuntural al cuestionamiento de la “hegemonía agro-exportadora”. La crisis asume, de esta manera, un carácter profundo que el “reformismo democrático”, encarnado por Belaúnde desde principios de la década del 60, no logró resolver. La “crisis de dominación oligárquica” y la “crisis hegemónica”, se expresaron en todo el conjunto de instituciones políticas del sistema, todo lo cual, conduciría a la caída del régimen político (Pease: 1986).

La perspectiva de la dinámica política, la legitimidad y la conducta democrática de los actores

Una tercera perspectiva, desarrollada por *Juan Linz* (1987), pone menos énfasis en los aspectos “estructurales” y se centra en la “actuación” y “comportamiento” de los “actores políticos” del “sistema democrático”, es decir, se enfoca en la dinámica del proceso político mismo.

Este proceso presenta una serie de opciones que aumentan o disminuyen las posibilidades de persistencia y estabilidad del régimen democrático. Desde esta perspectiva, la dinámica que conduce a la “quiebra del régimen democrático” puede analizarse a la luz de los elementos que conforman su modelo explicativo como son, la legitimidad, efectividad, y eficacia, las características y dinámicas del **sistema de partidos**, y las condiciones de instauración y consolidación de un **régimen político** democrático.

Linz se plantea el problema de la existencia de una pauta común en los procesos que han llevado a un cambio de régimen. Sugiere que el análisis de muchas situaciones históricas muestra la posibilidad de encontrar un conjunto de pautas comunes y ciertas secuencias de acontecimientos que se repiten en un país tras otro. Desde su perspectiva, las condiciones históricas y estructurales – como las estructuras sociales subyacentes, los conflictos de clase latentes y la herencia institucional e ideológica de regímenes anteriores – así como la solución a los problemas sociales como requisito para la estabilidad de un régimen, son **variables** que no pueden explicar el proceso de caída de una democracia.

Las condiciones precedentes pueden limitar la capacidad de un régimen para manejar una crisis o pueden presentar obstáculos y constreñir la acción de los actores, pero el verdadero “derrumbamiento” no puede ser explicado sin referencia a un **proceso político** anterior que tiene lugar después de la instauración de dicho régimen. La cuestión, para *Linz*, está en saber qué es lo que hace un régimen vaya más allá de sus límites funcionales y se convierta en un régimen dividido y semi-coercitivo que termina siendo repudiado por grandes o críticos sectores de la población. La hipótesis de *Linz* es que los regímenes democráticos tuvieron, en un momento u otro, probabilidades razonables de supervivencia y consolidación, pero que ciertas características y actos de importantes actores, tanto institucionales como individuales, disminuyeron estas probabilidades.

El marco teórico de este enfoque sostiene que la estabilidad de un régimen democrático depende de su capacidad para mantener su *legitimidad*, es decir, en la creencia de que, a pesar de sus limitaciones y errores, las instituciones políticas existentes son mejores que otras que pudieran establecerse, por lo cual, se puede exigir obediencia a los ciudadanos, los cuales optarán voluntariamente por seguir las ordenes de la autoridad, hasta que se produzca un cambio de acuerdo con los procedimientos del régimen democrático. En último término, la **legitimidad democrática** se basa en la creencia de que para un país concreto

y en un momento histórico dado, ningún tipo de régimen podría asegurar un mayor éxito de los objetivos colectivos de la sociedad.

Para *Linz*, a este nivel, otras dos dimensiones que caracterizan un sistema político, cobran importancia; su **eficacia**, que refiere a la capacidad de un régimen para encontrar soluciones a problemas básicos con los que se enfrenta todo sistema político y que son percibidos más como satisfactorios que insatisfactorios por los ciudadanos; y la **efectividad**, entendida como la capacidad del régimen para poner realmente en práctica las medidas políticas formuladas, con el resultado deseado. Ambas pueden, a lo largo del tiempo, fortalecer, reforzar, mantener o debilitar la creencia en la legitimidad del régimen.

En un segundo plano, cobra importancia fundamental el estudio de la **actuación** de los actores políticos, tanto aquellos interesados en el mantenimiento del sistema político democrático como de aquellos que no lo están. Para *Linz*, todo este conjunto de conductas constituye la verdadera dinámica del proceso político. Por otro lado, considera también importante el análisis de variables como el tipo de sistema de partidos, la conducta de los líderes políticos, la relación del liderazgo y los partidos en relación al régimen (oposición leal, desleal y semi-leal), así como las condiciones iniciales del régimen, en términos del marco institucional, programa de gobierno, prioridades, recursos para realizar metas y la capacidad de incorporar o no a otros actores sociales y políticos).

Teoría y metodología en el análisis de un caso histórico

En la presente investigación nos interesa realizar un estudio de la dinámica del proceso político que condujo a la caída del régimen democrático existente hasta 1968, es decir, nos interesa dilucidar cuáles fueron los factores políticos más importantes que intervinieron en el proceso que condujo a la crisis y a la quiebra de la democracia electoral en el Perú y cuál de estos elementos se presenta como más recurrente en otras crisis políticas y que, por tanto, pudiera asumirse,

al menos tentativamente, como el factor de mayor implicancia en tales proceso políticos.

Para ello, desde nuestra perspectiva metodológica, utilizaremos el marco explicativo de los tres enfoques reseñados líneas arriba para explicar la quiebra de un régimen democrático, es decir, los de la **modernización**, la de los **cambios histórico-estructurales** y la de *Juan Linz*, referidos a los **procesos políticos**. Al mismo tiempo, confrontaremos sus hipótesis con los datos históricos y teóricos sobre el caso en estudio, con el fin de evaluar su capacidad explicativa y observar cuál de ellos se acerca más a una explicación plausible, lo cual nos permitirá arribar a conclusiones que permitan aportar nuevos elementos para el análisis del problema de la inestabilidad y la ruptura de regímenes democráticos.

En el segundo capítulo, evaluaremos las hipótesis de la modernización y de los cambios socio-económicos ocurridos en el Perú desde comienzos de los años 50, a fin de observar si procesos tales como la diversificación económica, urbanización, migración, educación, etc., así como la crisis de la forma oligárquica de dominación, y la consiguiente reestructuración de la inserción del país dentro del sistema internacional capitalista, implicaron la emergencia de nuevas fuerzas sociales. Nos interesa analizar si esas nuevas fuerzas sociales impactaron o no, sobre el sistema político y cuál fue la respuesta del régimen institucional, es decir, si se convirtieron en factores “desestabilizantes”, con capacidad de determinar las condiciones para la “quiebra” del régimen democrático de los años sesenta.

En el tercer capítulo, evaluaremos las hipótesis de la dinámica política realizando en análisis de las condiciones político-institucionales en la instauración del gobierno democrático de 1963-1968, su legitimidad, su eficacia y eficiencia en resolver problemas colectivos (en este caso, la Reforma Agraria y el problema de la “soberanía” implicado en el caso de la IPC (International Petroleum Company)); el marco político en términos del sistema de gobierno, la conducta y

la relación entre líderes y partidos políticos. Nos interesa analizar el grado de su implicancia para el surgimiento y desarrollo de la crisis política y la posterior ruptura del sistema democrático.

En el cuarto capítulo, describiremos y evaluaremos los intentos que se dieron en el último tramo del gobierno democrático para reequilibrar al régimen político. Nos interesa observar las razones por las cuales este proceso, que implicaba una recomposición de las alianzas políticas, de un “atemperamento” de las pugnas entre Ejecutivo y Legislativo, etc., no pudo evitar la caída del régimen político democrático.

Finalmente, plantearemos nuestras conclusiones como resultado de nuestra investigación, intentando plantear sus incidencias sobre la temática de la inestabilidad y la quiebra de los regímenes democráticos.

CAPITULO II

MODERNIZACIÓN, CAMBIOS ESTRUCTURALES Y ESTABILIDAD POLITICA EN EL PERU DE LOS 50 Y 60

Como se señaló en la introducción de este estudio, aquí se evaluarán las hipótesis de la *modernización* y del *neo-marxismo* acerca de la quiebra de los regímenes democráticos. Evidentemente, no se trata de realizar un estudio exhaustivo de ambas perspectivas, pero cabría la interrogante de por qué las hemos considerado conjuntamente siendo enfoques teóricos relativamente antagónicos.

La razón de ello es que comparten un punto en común en términos de considerar que, tanto los procesos de modernización como los de cambio y transformación social, conllevan a la emergencia de fuerzas sociales que provocan la inestabilidad del régimen político. Ciertamente que para *Huntington*, la variable más importante es el factor institucional, puesto que depende de su solidez, el hecho de que la participación y la movilización generada no se conviertan en factores desestabilizantes.

Sin embargo *Huntington*, explícitamente, desarrolla el supuesto de que las sociedades en cambio y, por ende, América Latina, se caracterizan por su endeblez institucional. Las fuerzas sociales generadas por la modernización se expresan en la arena política sin ningún tipo de mediación (y atenuación) institucional, característica de las “sociedades pretorianas”, lo cual explica su permanente inestabilidad.

En el caso de las tres vertientes *neo-marxistas*, un factor esencial en su modelo teórico es la lucha o los conflictos clasistas. Para *Cotler*, la institucionalidad política, siendo incapaz de incorporar las demandas planteadas por las clases populares movilizadas contra el sistema, no pudo resistir la movilización popular. Para *Pease*, esa irrupción de las luchas populares hace parte de una “crisis

hegemónica” ubicada en el “bloque en el poder”. Para ambos la crisis política, y la posterior ruptura democrática responde a la crisis del sistema social de dominación “oligárquico”.

Para *O'Donnell*, el proceso de industrialización, que se acompañaría con el surgimiento de regímenes “populistas”, conllevaría a la crisis de la llamada “etapa fácil” de la “*sustitución de importaciones*”, con lo cual las necesidades de la acumulación implicarían desalojar las reivindicaciones de los sectores populares del estado, exacerbando la lucha de clases, lo que planteó la necesidad de “quebrar” el régimen político para dar lugar a un régimen burocrático-autoritario, capaz de llevar a cabo las necesidades del nuevo modelo de acumulación.

En síntesis, para ambas perspectivas, los procesos de modernización y cambio estructural, precedentes y durante el gobierno de Belaúnde Terry, explicarían el marco de inestabilidad que conduce a la quiebra del régimen democrático. Veamos en primer lugar, las características de esos procesos.

La modernización económica y social a partir de 1950

Al igual que otros países de América Latina, a partir de los años 50, la sociedad peruana ingreso a un período de profundas transformaciones y de modernización económico-social. La estructura productiva anterior a 1950 se caracterizaba predominantemente por la articulación de monopolios imperialistas y de capital nacional en los sectores agro-mineros, productores de materias primas para la exportación, con importantes sectores donde subsistían formas de producción pre-capitalistas de producción, rasgos que configuraban la profunda heterogeneidad estructural de la sociedad peruana (Cotler:1972).

A comienzos de los 50, el desarrollo del proceso de acumulación se basaría en un aumento y diversificación de las exportaciones y por el inicio de un proceso de industrialización, alentados por una política económica de “*laissez faire*”, que siguió siendo hasta 1967, la directriz de la estrategia económica, lo que

significaría un período de veinte años de completa integración al sistema internacional y con plena aceptación de sus reglas de juego.

La política económica implicó el establecimiento de un sistema orientado por las exportaciones, en el cual las dificultades cíclicas de la balanza de pagos se controlaban a través de contracciones de la demanda interna y devaluaciones cambiarias; en dicho sistema, tanto el ingreso del capital foráneo como la repatriación de utilidades fueron francamente irrestrictas y ofreció incentivos sobre la tributación y la inversión con un alcance inaudito a las empresas nacionales y extranjeras que se hallaba comprometidas en el proceso de industrialización.

El volumen de las exportaciones creció a un ritmo de 6% de 1948 a 1951, de 10% de 1951 a 1959 y de 21% de 1959 a 1963. Los precios de los principales productos de exportación se mantuvieron estables en la década de 1950, 1960. El PNB creció hasta una tasa de 4.7% anual en términos reales, de 8.8% anual de 1960 a 1962. En términos per cápita, estas tasas de crecimiento representaban el 2.4% anual de 1950 a 1959 y de 5.9% de 1960 a 1962 (Thorp y Bertram, 1985: 311-312).

El rápido crecimiento que caracterizó el período que va desde 1949 hasta mediados de la década de 1968, se apoyó en la recuperación del cobre y en el desarrollo de nuevos productos de exportación como el plomo, zinc, hierro y la pesca. Esto significó un fuerte aumento del valor de las exportaciones que pasaron de US\$ 315.0 millones de 1959 a US\$ 541.2 en 1963, debido al desarrollo de las exportaciones de harina de pescado que aumentaron entre ambas fechas de US\$ 42.5 millones a US\$ 120.2 millones, y a la puesta en explotación de las minas de Toquepala que triplicaron el valor de la explotación del cobre de US\$ 24.9 millones en 1959 a US\$ 87.3 millones en 1963 (Portocarrero, 1973: 6).

El gobierno del general Manuel Odría (1948-1956), promulgó el Código de Minería en 1950, dictó la Ley del petróleo en 1952 y en 1955, la Ley de Electricidad, las cuales beneficiaban a los inversionistas de estos sectores. El Código de Minería redujo los impuestos de exportación de minerales y exoneró a las empresas del pago de derechos de importación de equipos. El artículo 56 de dicho Código determinó que las empresas tenían el derecho de deducir del pago de impuestos hasta el 20% de sus beneficios por factor de agotamiento y proveía que, en los depósitos mineros de calidad marginal, se aplicaran tasa impositivas bajas, hasta que el inversionista hubiese amortizado totalmente su capital, y establecía que estas condiciones no se modificarán hasta en los próximos 25 años. La expansión minera no solo se vio apoyada por el gobierno sino también por los buenos precios internacionales que hubo hasta 1957. El desempeño de la minería hasta principios de la década de 1960 era dinámico y poseía tasas de crecimiento que iban desde 13% al 20% anual (Cotler 1978b: 274).

El aumento de la producción de azúcar y algodón, en manos de la burguesía nacional agro-exportadora, fue posible debido a la expansión del área de tierras irrigadas en la costa. El gobierno de Odría emprendió nuevas obras de irrigación y fortaleció al Banco Agrícola para que ayudara a financiar la expansión de cultivos. El incremento total fue absorbido por dos productos principales de exportación: el área cultivada de algodón aumentó en un 45% y la del azúcar en un 42%. Durante el mismo periodo, la producción de algodón aumentó en un 59% y la de azúcar, en un 63%.

De los nuevos productos de exportación, la harina de pescado fue la más importante. Hasta mediados de los 50, su crecimiento fue lento, pero ya a mediados de los 60, los productos pesqueros se habían convertido en el rubro exportador principal, aportando entre 25% y 30% de los ingresos totales de exportación. El Perú se colocó a la cabeza de las naciones pesqueras en lo que se refiere al volumen, con el 18% de la pesca mundial total en 1964 y produjo el

40% de la oferta mundial total de harina de pescado (Thorp y Bertram, 1985: 369).

La industrialización “dependiente” y la modernización económica

A partir de la década del 50, el proceso de industrialización adquiere un impulso inusitado en el Perú. Desde el estado y desde la sociedad, diversas fuerzas políticas incentivan el desarrollo de la industria (Fitzgerald 1981: 341-383). A pesar de la política promotora de exportaciones, el crecimiento industrial no se había detenido. La participación de las manufacturas en el PNB aumentó ligeramente en el período de 1950 a 1955 y la tasa de crecimiento anual de la industria fue del 8%, aunque este desarrollo se basaba en el procesamiento de productos de exportación y no en la producción para el mercado interno. Más aún, gran parte del alza de la importación de los “bienes de consumo durables” y de los “bienes de capital” durante la primera mitad del 50, estaba referida a actividades ligadas al crecimiento del sector exportador. De este modo, el crecimiento industrial de los primeros años del 50, estaba referida a actividades ligadas al crecimiento del sector exportador. De este modo, el crecimiento industrial de los primeros años del 50 fue más bien de apoyo a la exportación y no de sustitución de importaciones (Thorp y Bertram 1985: 400-401).

La segunda mitad del 50 señala el momento decisivo para la industrialización, la recesión de 1953 y 1954 en el sector exportador influyó en el tipo de cambio, lo cual significó la aparición de nuevas empresas manufactureras controladas en su mayoría de la élite local y que representaban los primeros pasos en la diversificación de sus intereses. A partir de este momento, el gobierno tomó una actitud más positiva hacia la industrialización.

En efecto, la élite local y ciertas empresas extranjeras que operaban independientemente, se unieron en diversos tipos de empresas mixtas dando impulso a la industrialización. El capital foráneo buscaba una relación con la burguesía local por el acceso financiero y político que la podía facilitar, por lo que

se les invitaba a formar parte del directorio de sus filiales peruanas. De esta manera, a fines del 50, la burguesía local, que antes se había negado a apoyar políticas que favorecieran la industrialización, estaba dispuesta a apoyar el desarrollo industrial sobre la base de los aranceles y las exenciones tributarias.

Estas posiciones se reflejaron en la Ley de Promoción Industrial, elaborada durante el último año del gobierno de Odría y que fue presentada al Congreso por el Presidente Prado (1956-1962) y aprobada en 1959. La ley ofrecía incentivos a la inversión industrial por medio de exenciones de las tarifas de importación de equipo s y bienes intermedios, y la posibilidad de reinversión libres de impuestos. Es cierto que leyes similares se estaban dando en América determinadas industrias y/o regiones, de acuerdo a criterios definidos, pero la ley peruana era excepcional por su generosidad y amplitud.

Los otros países limitaban los incentivos a las nuevas actividades o a aquellas que utilizaban gran porcentaje de insumos y/o capitales locales. La ley peruana, sin embargo, ofrecía beneficios a todos los sectores, a empresas nuevas y antiguas, nacionales y extranjeras. Los beneficios incluían la completa exención de tarifas aduaneras de importación a toda industria “básica”, incluyendo a las empresas ya establecidas. La ley también les permitía invertir, libre de impuestos, de 30 a 100% de las utilidades. Los incentivos favorecían naturaleza no discriminatoria, los convertía en subsidios directos a la empresa privada.

También se modificó la política arancelaria para promocionar la industria. El alza de los aranceles de importación de los productos finales provocó un aumento de la protección efectiva de las industrias de sustitución de importaciones. Los automóviles, por ejemplo, pasaron de tener una protección efectiva del 13% en 1963 a una del 21% en 1965, y en los productos farmacéuticos, del 18% a 164% en los mismos años.

La expansión industrial hasta 1960 se centró en la elaboración de productos de exportación y en la producción de determinados tipos de bienes intermedios

(particularmente papel, productos químicos y cemento) y bienes de capital (para los sectores minero y pesquero). Un detallado examen de la estructura industrial de 1968 demuestra claramente que los verdaderos “bienes de capital” estaban totalmente ausentes en la industria, a excepción de la industria mecánica de metal, y que eran los bienes de consumo durable los que constituían la mayor parte (Thorp y Bertram, 1985: 414).

Las nuevas modalidades del capital monopolístico

Otro de los rasgos que caracterizan las transformaciones sociales fue la aparición de nuevas modalidades de penetración del capital monopolístico en las actividades industriales, comerciales y financieras, además de nuevas inversiones en la minería. En este sector, las empresas mineras locales eran el bastión de la industria hasta 1950 y fueron ellas las que presionaron por la dación del Código de Minería, pero esta misma Ley incorporaba diversas disposiciones especiales que beneficiaban al capital extranjero.

A partir de 1950, la mayoría de los grandes yacimientos del país estaban en las manos de empresa extranjeras. La participación de las cinco mayores empresas extranjeras en el producto final del sector llegó al 49% de la producción de en 1950, sin embargo para 1960, dicha participación se había elevado a un 73%. Las empresas peruanas se hallaban plenamente conformes con ser satélites de las empresas monopolísticas.

Hubo un considerable aumento en el flujo de inversiones norteamericanas. Si bien a fines de los 60, el capital norteamericano en el Perú representaba sólo el 6% de sus inversiones en América Latina, su crecimiento en este país fue el más rápido de toda la región, con excepción de México. Entre 1961 y 1967, las inversiones norteamericanas se incrementaron en 38% al pasar de 436 a 605 millones de dólares. Según *Hunt*, entre 1950 y 1965, las inversiones directas norteamericanas en la minería crecieron en un 379%, mientras que en la minería chilena fue solo de 45% y en las no mineras el crecimiento fue de 180%

comparado con el 111% en toda América Latina. En ciertos rubros, como el petróleo y el hierro, la participación extranjera era de 100%, en cobre de 88%, en zinc en 67%, en plomo y plata el 50%, en azúcar 23% y en algodón 7%. Goodsell por su parte señala que en 1968, las 12 corporaciones norteamericanas más importantes producían o eran cruciales en la producción del 54% del valor de las diez principales exportaciones peruanas (Hunt: 1966).

La ley de Promoción Industrial de 1959 estaba también dirigida a incentivar la inversión extranjera, lo que provocó una verdadera ola de inversión directa en el sector manufacturero que se triplicó entre 1960 y 1966. Esto elevó el grado de control extranjero en el sector de manufacturas de alto nivel. Más de la mitad de la producción total de la mayoría de productos, salvo la cerveza y la imprenta, estaban en manos extranjeras, sí como más de tres cuartas partes de la producción de bienes intermedios y de la industria mecánica de metal. De 242 empresas extranjeras que había en 1969, el 68% había ingresado a partir de 1960. La participación norteamericana en la manufactura se incrementó de US\$ 35 millones en 1960 a US\$ 92 millones en 1966, determinando que en ese periodo la tasa de crecimiento industrial fuese del 9%, la más alta de la región, y de la cual, el 8) correspondía a la industria basada en el capital norteamericano (Thorp y Bertram, 1985: 410; Cotler, 1978b: 276).

La política industrial fundada en la exoneración tributaria significó un subsidio a los inversionistas, principalmente al capital extranjero que fue calculado para 1963 en 10,000 millones de soles, el equivalente del 75% del gasto público de ese año. De ésta forma, y a diferencia de otros países latinoamericanos, la participación del capital extranjero en el desarrollo industrial fue importante desde sus inicios, en la medida en que asoció, cuando no subordinó, a la burguesía industrial local, la cual, al defender sus intereses “nacionales”, al mismo tiempo se veía precisada a defender los intereses de las empresas extranjeras monopólicas.

De igual modo, la inversión de capital extranjero invadió el sector financiero. En 1960, el 36% de los activos bancarios se encontraba en poder de la banca extranjera, esta cifra se eleva al 62% en 1966, determinando que entre 1962 y 1969, la banca extranjera tuviera un incremento anual del 4%, mientras que en la banca nacional el incremento fue del 1% esta inversión en el sector financiero por parte del capital extranjero estaba ligada al incremento de su participación en los nuevos sectores dinámicos de la economía, especialmente a la industria, puesto que las empresas extranjeras se financiaban con el ahorro interno que la banca norteamericana lograba captar. De esta manera, el empréstito interno de las empresas extranjeras en 1966 había subido en 36% mientras que los préstamos del exterior se redujeron en 6%. El 34% de los empréstitos bancarios de 1966 se destinaron al sector industrial, en comparación con el 27% de 1960 (Cotler 1978b:277).

La crisis del sector agrario y la modernización económica

La década de 1950 muestra también el deterioro del sector agrario tradicional y el progresivo debilitamiento del latifundio pre-capitalista. Los gamonales, productores para un mercado interno que recién comenzaba a expandirse, no se interesaban en modernizar la tecnología y la organización económica de sus tierras (Caballero, 1981: 193-367). Ciertamente que junto a su incapacidad empresarial, el sector resentía los efectos de una política que le era adversa, ya que sólo incentivaba la producción para la exportación en manos de la burguesía agro-exportadora, además de una política de importación de alimentos, controles de precios a los productos internos y una concentración del crédito en la costa.

Esta política, que se mantenía en sucesivos gobiernos, significaba subsidiar a los sectores urbanos y perjudicar a los terratenientes y campesinos del área pre-capitalista, lo que originaba profundas disparidades en el ingreso nacional, regional y sectorial y que condujeron al estancamiento y atraso de la agricultura. En 1968, el valor agregado de la agricultura se encontraba en 23% por debajo del promedio de 51 países de la misma población e ingreso per cápita.

El gamonal, no tenía poder para imponer cambios en la política global y se ve precisado a refugiarse en la sobreexplotación del campesinado y a querer revitalizar las relaciones señoriales de dominación, las cuales eran productiva de sus tierras. El cultivo extensivo, el aumento de parcelas arrendadas y subarrendadas a cabio de servicio personales, las relaciones serviles y semi-serviles empiezan a caducar y comienzan a ser resistidas por una amplia movilización del campesinado. Sectores de los terratenientes empiezan a trasladar su vienes a otros sectores urbanos por el temor de una inminente reforma agraria. Todo esto mostraba la quiebra del orden rural tradicional (Pease, 1986: 23).

Tanto la ampliación de la base exportadora y la diversificación económica, como la crisis de las estructuras y formas pre-capitalistas en el agro, estimulaban el desarrollo incipiente del mercado interno en los años 50, permitiendo que el mayor volumen de acumulación de capital fuese dirigido, por la burguesía nativa e imperialista, hacia el desarrollo de actividades industriales y de la construcción. En efecto, a partir de los 50 el mercado interno se amplía por las recuperaciones de tierras por parte del campesinado y por las ventas forzadas por terrateniente señoriales, lo que implica una ampliación de la economía campesina-comunal que se liga al mercado. Pero también, esto implicaba una liberación de la fuerza de trabajo de sus medios de producción y subsistencia en el caso del campesino colono de las haciendas tradicionales, lo cual posibilita el surgimiento de la fuerza de trabajo en el mercado y la constitución misma de un mercado de trabajo (López, 1981: 51-55).

La modernización económica del país se expresaba en los cambios de la importancia de cada uno sus sectores. Como puede verificarse en el texto de Cotler, la pesca, la minería y manufactura ampliaron su participación en el PNB y tuvieron una tasa anual de crecimiento muy por encima de la agricultura. La agricultura de exportación creció 2.5% mientras que la dedicada a la producción de alimentos lo hizo en 0.7%, es decir, que entre 1950 y 1967, se produce un notable crecimiento del capitalismo urbano y una notoria caída de la importancia relativa del área rural tradicional. La fuerza laboral creció en todo ese período en

160%, la categoría de obreros se incrementó en 181%, la de los empleados en 226% y la de independientes en 134%, es decir, por debajo del crecimiento global. El grupo de asalariados – obreros y empleados- crece de 45 a 54% en la fuerza de trabajo. (Cotler 1978b: 280-282).

El proceso de urbanización y la modernización social

Un acelerado proceso de urbanización hace parte del conjunto de procesos económico-sociales, y es uno de los fenómenos más visibles y espectaculares del cambio que experimenta el Perú. La urbanización se constituye en la expresión más significativa de las profundas modificaciones que acontecen a partir de la década del 50, puesto que es un proceso generalizado que barca a todas las regiones geográficas del país. Desde la Segunda década de este siglo, el proceso de urbanización había adquirido cierta significación, pero es sólo la capacidad de modificar sustancialmente el rostro del país.

El acelerado proceso de urbanización se expresa, por un lado, en el vertiginoso crecimiento de la población urbana que pasó de 26.9% en 1940 al 40.1% en 1961 y al 53% en 1972. Es en la década del 60 que la urbanización asume una mayor velocidad. Por otro lado, la población rural había crecido 4.3 veces, mientras que la población rural solo lo había hecho en 1.4 veces. Este proceso demográfico se expresó en las desiguales tasas de crecimiento de la población urbana. La cual creció a un ritmo de 4.1% entre 1940 y 1961, y de 5.4% entre 1961 y 1972; en cambio, la población rural creció solo a una tasa de 1.3% entre 1940-1961, y de 8.6 entre 1961-1972 (López, 1981: 46-47).

El proceso de urbanización significó el surgimiento de un sistema urbano en pleno proceso de reacomodo y de modificación del perfil urbano del Perú. Antes de la década del 50 existía un significativo intercambio social entre las ciudades del país sino, ciudades regionales que contaban con su propio hinterland, pero no existía una articulación general entre ellas. El Perú era un país relativamente fragmentado en diversas regiones, con escasas relaciones de intercambio y

comunicación, y en cuyo vértice se ubicaba el centralismo de Lima. La organización de las regiones reposaba en circuitos regionales estructurados en torno a determinados productos del campo económico, a un peculiar sistema de dominación social regional y a la privatización del poder público. Es a partir de fines de 1940 y comienzos del 50 que esta situación comienza a modificarse con el desarrollo del mercado interno y con el proceso de industrialización. Empiezan a hacerse más densos y complejos los intercambios entre las diversas regiones, se desarrollan los medios de comunicación, se intensifica el proceso migratorio y se va configurando un sistema urbano relativamente unitario.

Es cierto que esta integración no se produce armónicamente sino en forma desequilibrada paralelamente al desarrollo desigual del país, pero la reconfiguración del sistema urbano a partir de los 50, multiplica los centros urbanos en términos absolutos, redistribuye la población en favor de los centros urbanos más grandes, especialmente de Lima Metropolitana,. De esta manera, el mismo tiempo que se van integrando las diversas ciudades, se “metropoliza” el proceso de urbanización, lo cual, redefine el sentido sustancial del país que de eminentemente agrario, se transforma en industrial y financiero.

Paralelamente, la distribución de la población por regiones geográficas sufrió drásticos cambios debido a los procesos de migración interna. Hasta 1940, la migración es poco significativa. Para ciertos investigadores, este inmovilismo poblacional es vinculado al estancamiento de una estructura económica tradicional que tenía un sector agrario-exportador y un sector agrario tradicional débilmente vinculados entre sí, esta situación cambió a partir de 1950 con el acelerado proceso de modernización que vivía el país.

La sierra empezó a sufrir un acelerado proceso de despoblamiento en beneficio de la costa y de la selva. En 1940, el 61% de la población vivía en la sierra mientras que para 1972 había disminuido el 44.1% de la población del país. La costa, en cambio, pasó del 33.8% al 46% en el mismo período. Esta redistribución de la población expresaba un cambio en el eje del ordenamiento

económico-social desde las actividades agro-mineras hacia la producción urbano-industria, centrada en la costa (López, 1981: 26-29).

Esto implicaba, en primer lugar, que las regiones del centro y sur comenzaran a disminuir su población en beneficio de las regiones del norte, oriente y de Lima metropolitana. Es sobre todo ésta última la que incrementa vertiginosamente su población y concentra una enorme proporción de la población serrana desplegada hacia la costa y cuya población migrante provenía de las zonas rurales y semi-rurales. En segundo lugar, la migración no sólo significaba un mecanismo de redistribución poblacional, sino una forma de desplazamiento de la fuerza de trabajo, desde un sector económico a otro y desde las áreas rurales hacia la urbana, lo cual, a su vez expresaba el estancamiento del sector agrícola y un fortalecimiento del sector urbano industrial. Entre 1940 y 1961, la PEA agrícola creció a una tasa de 0.2% anual. La fuerza laboral no agrícola creció una tasa de 2.7% anual durante el mismo período. Todo ello estaría en la base del fenómeno de la “marginalidad” y/o “informalidad” (Quijano: 1977).

La migración que se produce durante la década del 50 y 60 fue de tal vastedad que tuvo profundas consecuencias económicas, sociales, políticas y culturales. Por un lado, los migrantes perciben y ensanchan los nuevos canales abiertos de movilidad social, pero al mismo tiempo, redefinen los patrones urbanos de las ciudades mismas. Tanto en las grandes ciudades del interior del país como en Lima, se forman los barrios marginales o “barriadas” a partir de invasiones y/o ocupaciones de zonas que rodean las grandes ciudades. La “barriadas” agudizan los sentimientos de desprecio y temor de los sectores populares migrantes de origen campesino, y a quienes se le ve como una marea tumultuosa que inundaba las ciudades “blancas y criollas”. Se les consideraba como un peligro latente para la propiedad privada, ya que las formas comunales de la organización campesina que se expresaban en las recuperaciones de tierras en la sierra, eran vistas como movimientos “revolucionarios”. Como diría Julio Cotler (1978b: 298), a los intereses clasistas se sumaban los sentimientos étnicos de los que se consideraban tener, “limpieza de sangre”.

Por otro lado, la vastedad del proceso de migración conllevó a profundos cambios en los patrones culturales y políticos de la sociedad peruana, trastocando los patrones tradicionales y cuyas consecuencias han llevado a afirmar que esto produjo un verdadero “desborde” popular (Matos: 1984) y a considerar la migración como el acto fundacional más importante de la modernidad del país (Franco: 1991).

El proceso de modernización implicó también el crecimiento de la educación secundaria que puede considerársele como explosivo en la década de 1950, la educación crece en 278%, pasando de 72,526 alumnos en 1958 a 189,259 en 1968. En la década de 1968, este crecimiento explosivo se traslada a la Universidad, aunque esta no podía albergar a toda la población que egresaba de secundaria, según los datos estadísticos del Consejo Nacional de la Universidad Peruana (CONUP), el crecimiento de los egresantes (postulantes potenciales) es de un 320%. La población universitaria pasa de 15,919 alumnos en 1950 a 30,983 en 1960 y a 92,42 en 1969. El número de universidades que en 1968 eran 9, pasa en 1970 a 32 (Pease, 1986: 23-26).

Los cambios en la estructura de clases

La modernización económico-social, la diversificación económica, el desarrollo capitalista y la aceleración de la crisis de los sectores pre capitalistas, los procesos sociales tales como la urbanización, industrialización, migración, etc., se expresaran, también, en la alteración y reconfiguración de las clases y grupos sociales de la sociedad peruana. En primer lugar, estos procesos significaron la expansión numérica del proletariado y su modernización en la medida en que, el establecimiento de nuevas empresas industriales, con organización y tecnologías moderna, la ampliación de las actividades urbanas, como la construcción, transporte, energía, comercio y servicios de toda clase, implicaba que en torno de cada una de ellas surgiera un vasto proletariado cuyo mercado de trabajo será inestable.

La crisis de los sectores señoriales y pre-capitalistas producía una masiva liberación de mano de obra que migra a los centros urbanos corriendo hacia su proletarianización, sea en su nivel activo, de reserva o marginal y/o informal. Las características internas del proletariado van cambiando rápidamente. En lugar de ser como antes, básicamente agrario-minero y solo reducidamente industrial, el nuevo proletariado va surgiendo como urbano-industrial y mineo, predominantemente (Quijano, 1973: 48).

En segundo lugar, a nivel de las clases dominantes, la burguesía agro-exportadora mantiene su poder económico pero en su interior, ciertos grupos y sectores diversifican sus intereses en otras áreas y sectores productivos. Surge a su lado, un grupo de burguesía industrial que no pierde sus vínculos con los agro-exportadores y se asocia con la burguesía transnacional en la industria. Los terratenientes señoriales se van reduciendo debido a la lucha campesina o al traslado de sus capitales hacia los sectores urbanos (Quijano 1973: 40). En tercer lugar, dentro del cuadro de quiebra del orden rural tradicional, el movimiento campesino tiene en estas dos décadas una particular intensidad. Como producto de los cambios que mencionaremos más adelante, el campesino desarrolla un conjunto de luchas o movilizaciones que aunque no sea un movimiento unificado ni centralizado, tiene un determinado impacto en la escena política.

En cuarto lugar, también los cambios estimularon la expansión y la modificación de las capas medias. De un lado, el proceso de ampliación de las actividades estatales, abrió un amplio canal para la emergencia de capas medias burocratizadas, ya que esta ampliación requería de mayores condiciones técnicas y profesionales. El establecimiento de numerosas empresas capitalistas requirió el empleo de una capa creciente de técnicos, profesionales independientes, cuadros directivos y personal administrativo que pasaron a formar nuevas capas medias asalariadas. De igual modo, la expansión de diversas actividades de comercio y servicios dieron lugar al crecimiento de una

pequeña burguesía muy extensa, cuyas capas más bajas tenían una base precaria, siendo potencialmente arrastrados hacia su proletarización o hacia ocupaciones marginales (Germana: 1980).

Estas condiciones implicaron no solamente un desplazamiento de los sectores medios hacia ocupaciones de tipo burocráticas, profesiones o técnicas, cada vez más ligadas a los requerimientos y necesidades de los cambios en la estructura económica, sino también una redefinición substantiva de sus funciones y orientaciones políticas. En efecto, mientras que antes de los 50 no tenían cabida estable en las actividades económicas principales, no podían sino integrarse como clientela en la coalición de poder, en cambio, en la nueva situación que se venía configurando, pasaba n a cumplir funciones de mediación burocrática y técnica en la burguesía y los trabajadores (Quijano 1973: 40).

En resumen, es evidente que el Perú atravesó, durante las décadas del 50 y 60, una substantiva modernización en términos de un conjunto de transformaciones y cambios sociales. Al mismo tiempo, desde una perspectiva más amplias, tales transformaciones significaron una reconfiguración de la forma organizativa de la sociedad, lo cual se manifestó en el creciente predominio del polo urbano industrial, la emergencia de una nueva modalidad de acumulación, una nueva o diferente inserción de la sociedad peruana en el sistema internacional de poder, una distinta forma de articulación de su secular heterogeneidad estructural y una redefinición y reconfiguración de su estructura social, y que todo ello apuntó a una crisis del sistema de dominación “oligárquico”, manifestada, fundamentalmente, en la intensa movilización campesina.

CAPITULO III

LA NUEVA ESTRUCTURA DE ACUMULACIÓN: LA CRISIS DE DOMINACIÓN “OLIGÁRQUICA” Y CRISIS DEL RÉGIMEN POLÍTICO

Desde el punto de vista de la modernización y el orden, así como desde el enfoque de la crisis del sistema de dominación y la presencia de una contradicción entre un patrón “oligárquico” y un “nuevo patrón de acumulación urbano-industrial”, es decir, neo-marxista, la redefinición social y la emergencia de nuevas fuerzas sociales que irrumpen en la escena política directamente, ya sea por debilidad institucional o por incapacidad de resolver tales contradicciones, debían conducir a una “crisis” que a su vez, conllevaría a la “ruptura” del régimen político democrático.

Sin embargo, estando ya en capacidad de validar los datos históricos acerca de tales procesos de modernización y de cambio, no hay evidencia empírica que demuestre que las nuevas fuerzas sociales se convirtieron, realmente, y en última instancia, en factores desestabilizantes al grado de conducir, durante tales procesos y posteriormente, a la quiebra del régimen democrático. Sostendremos, por el contrario que la atenuación y/o neutralización de las nuevas fuerzas y/o clases sociales, emergentes o reestructuradas por los procesos de modernización y cambios se deben, en gran parte, a factores eminentemente políticos como son, la propia dinámica política, las reconfiguraciones del marco político institucional del régimen, del sistema electoral y del sistema de partidos, así como las formas y relaciones que lograron establecer los gobernantes y partidos con sectores sociales clave.

Estado “Oligárquico” dependiente, estructura de acumulación y heterogeneidad histórico-estructural

No hay forma de comprender esos factores políticos, sin entender la crisis del régimen político que emerge en el Perú a fines del siglo XIX y que se extiende durante las dos primeras décadas de este siglo. Se constituye en ese periodo su

historia republicana: a lo largo de casi 25 años, el país presenció una relativa estabilidad política y económica bajo gobiernos civiles, se configuró una determinada forma de estado, se erigió un régimen político de “democracia excluyente y elitista”, y se constituyeron las estructuras básicas del poder del Perú contemporáneo.

Lejos de la imagen monótona de un Estado “oligárquico” sustentado en una clase tradicional, homogénea y basada en una economía de exportación (López: 1991), es necesario anotar la complejidad de sus estructuras de poder las cuales apuntan, más bien, a la heterogeneidad estructural de sus bases materiales y subjetivas. La heterogeneidad estructural en el período muestra niveles de articulación entre distintos modos sociales de producción y sus respectivos niveles, determinando una estructura jerarquizada de poder¹.

En un mismo escenario histórico podía observarse el desenvolvimiento del modo social de producción capitalista, jerarquizado él mismo, por criterios regionales, de producción y capacidad de poder, el capital comercial que preponderantemente se encontraba en la comercialización de la lana en el sur andino y en la comercialización del caucho en la selva baja. De un lado, el modo social de producción servil, cuya institución tradicional era la hacienda señorial e implicaba la entrega de parcelas a campesinos colonos para que las trabajen a cambio de rentas y de servicios personales; el modo social de producción comunal, basado en la comunidad campesina, constituía el modo de organización económico y social de gran parte de la población indígena.

Del mismo modo, podía observarse la presencia de formas de transición como el semi-capital agrario, fundamentalmente productor de algodón, que por su carácter estacional y de pequeña escala, estableció relaciones entre terratenientes y formas de trabajo semi-asalariado y semi-servil (“partidarios”), “colonos” y “yanacones”), de igual modo se encuentran formas de pequeña producción campesina independiente.

Estas formas de combinación entre capitalismo y no-capitalismo implica, no solamente, la articulación de distintos modos de relaciones sociales de producción y de poder, en una misma estructura global, sino también la redefinición de las funciones de las relaciones no-capitalistas, las cuales son subordinadas y puestas al servicio de las necesidades del capital monopólico, quedando articuladas orgánicamente a sus necesidades, a su lógica particular y a su desenvolvimiento histórico. Es decir, se constituye un particular y específico patrón social de acumulación que muestra una estructura jerárquica de poder a varios niveles y donde el eje hegemónico es el capital monopólico e imperialista (Quijano: 1978).

El régimen político “oligárquico” y el sistema de partidos aristocrático

La configuración de ese patrón social de acumulación, guarda una estrecha relación con el modo en que los intereses de las clases dominantes se articulan políticamente y con la configuración de una forma específica de Estado. La combinación de los modos de relaciones sociales de producción y poder, capitalistas y no-capitalistas, implicaba el surgimiento de una coalición de intereses entre los dominadores de esos modos sociales, es decir, dará lugar a un “bloque histórico” conformado por la burguesía imperialista, la burguesía capitalista nativa (en sus diversos niveles y modalidades), la burguesía mercantil y terratenientes señoriales.

En la medida en que se constituye un nuevo bloque histórico y una específica correlación de fuerzas a nivel de las clases dominantes, surge la necesidad de constituir un sistema político que hiciera viable la articulación política de heterogéneos y complejos intereses. El régimen que permitió un sistema político capaz de procesar las distintas demandas, establecer un ámbito de transacción y equilibrio entre los intereses de los distintos sectores de la coalición social dominante y un canal capaz de distribuir los recursos y valores del sistema social, y que al mismo tiempo beneficiara a los sectores hegemónicos, era un régimen civil, democrático-liberal y censitario.

En la medida en que el aparato y las instituciones estatales estaban atrasados y centralizados en la capital y existía un Ejército relativamente pequeño, por lo que el Estado no tenía presencia en todo el territorio del país, a nivel del Parlamento, nunca se puso en cuestión el poder y el rol político de administración de justicia por parte de los terratenientes señoriales. Esto en el mismo sentido, significaba otorgarle un lugar importante en la distribución del poder, aun cuando fuera bajo la hegemonía del sector agro-exportador³.

El Parlamento Nacional cumplió con la tarea de remover algunos obstáculos feudales y mercantilistas a la libertad económica heredados desde la colonia e inicios de la República: restablece las condiciones para el mercado libre de bienes y de trabajo, aunque recurriendo para esto último a mecanismos semi-coactivos para liberar la mano de obra de relaciones no capitalistas; reestructura el ordenamiento jurídico para permitir la solidez monetaria y fomenta la formación de capitales privados. Por esto mismo, el sistema político era de un tipo “parlamentarista” más que “presidencialista”, en tanto que el Parlamento se constituyó en una instancia de transacción fundamental pero, también, en un espacio de mediación de los conflictos potenciales y un centro donde se constituye la unidad de la alianza política.

A ello coadyuvaba el hecho de la existencia de partidos elitistas del tipo de “cliques o notables”. La burguesía agro-exportadora y urbano-financiera se articula en el Partido Civil, antigua organización fundada por el ex presidente José Pardo para defender los intereses de la burguesía comercial-exportadora y consignataria del guano en 1870, un sector de los terratenientes señoriales del interior (fundamentalmente del sur de la sierra) y la burguesía comercial sureña (fundamentalmente arequipeña) se agrupa en el partido Demócrata, mientras que otro sector de los terratenientes señoriales (de sierra centro) se agrupan alrededor del partido liberal, y finalmente antiguos militares e intelectuales que habían apoyado el gobierno del General Cáceres, se agrupaban en el partido Constitucional.

En ese sentido, el sistema de partidos en el régimen político “aristocrático” es de tipo “multipartidario”. Pero en tanto no existía la polarización entre “conservadores” y “liberales” como el caso de países como Ecuador, Colombia o Bolivia, y como tampoco existían partidos representantes de sectores o clases subalternas ni existían posibilidades de una institucionalización de estos intereses sociales, el sistema político era, por definición, “excluyente sin polarización”.

El sistema de partidos en el régimen aristocrático se caracterizaba por la hegemonía del Partido Civil. Después de la Guerra del Pacífico, se habían sucedido una serie de gobiernos militares. En 1895, por medio de una revuelta popular llega al poder Nicolás de Piérola, un líder civil fundador y dirigente del Partido Demócrata el cual establece una alianza con el Partido Civil, exponente de la burguesía agroexportadora, del desarrollo de los bancos comerciales y que mantenía un pleno dominio de la vida universitaria.

El Partido civil era una organización política que no funcionaba ocasionalmente y que por el contrario, se proyecta desde Lima sobre los distintos departamentos y provincias. Su capacidad económica y política le permite imponerse sobre los débiles sectores terratenientes y “gamonales” del interior sobre los cuales se había basado el caudillismo militar de pos-guerra y, por tanto, se impone sobre su aliado y sobre los demás partidos. Pero su hegemonía logra consolidarse a través de su mayoría parlamentaria así como de su capacidad de copar los mecanismos y procedimientos para reproducirla, especialmente, a partir de los cambios introducidos en el sistema electoral.

En efecto, al inicio del nuevo régimen, en un Senado dominado por la alianza entre “civilistas” y “demócratas” o periolistas, se aprueba una nueva Ley Electoral el 28 de noviembre de 1896. La Ley otorgó importancia esencial a la formación y al funcionamiento del Registro cívico e implantó el voto directo y público en doble cédula firmada, es decir, eliminó el viciado sistema indirecto.

En lugar de que el pueblo eligiera las mesas, la ley ordenaba que funcionarios especialmente nombrados las designaran. Se abolió la calificación de las credenciales por ambas ramas del Poder Legislativo y dicha calificación se incluyó dentro de la jurisdicción de las mismas Juntas que verificaban el escrutinio de los votos y proclamaban a los elegidos en las provincias y en los departamentos. Los dos borrones más negros del antiguo sistema fueron deshechos: la “toma de las mesas” y la “auto calificación parlamentaria”.

La entidad máxima en la ley de 1896 era la Junta Electoral Nacional que estaba compuesta de 9 miembros: dos elegidos por la Cámara de Senadores, dos por la de Diputados, cuatro por el Poder Judicial – a través de la Cortes Superiores de la República- y uno designado por el Ejecutivo. (Basadre, 1980: 54). Aquí apareció, por primera vez, la injerencia del Poder Judicial en el proceso electoral. La Junta Electoral Nacional debía renovarse un año antes de expiración de cada período presidencial, y cada uno de los partidos tenía derecho a designar a un adjunto con voz y voto para asistir a las deliberaciones de la entidad.

Las facultades de la Junta Electoral Nacional eran varias: la formación, custodia, difusión, publicación, correcciones y las enmiendas del Registro General; el sorteo entre 5 miembros de los mayores contribuyentes para constituir las Juntas de Registro Provinciales; la súper vigilancia disciplinaria de los funcionarios con participación en el Registro o en las elecciones; el resguardo de las matrículas de contribuyentes de la República; la elección de los presidentes de las Juntas Electorales Departamentales; el sorteo de los 5 miembros que debían formar las Juntas Escrutadoras de las respectivas provincias de entre diez elegidos por 5 grupos sociales.

Si se hace un examen de tales atribuciones, resulta fácil llegar a la conclusión de que la Junta Electoral Nacional tenía bajo su poder todo el proceso del sufragio; el registro de los ciudadanos; las Juntas de Registro Provinciales; la matrícula de los mayores contribuyentes; las Juntas Electorales Departamentales; Las Junta Escrutadora; y la burocracia conectada, de un modo

u otros, con esta maquinaria de la descentralización absoluta de antes se pasó al más grande centralismo. (Basadre, 1980: 54-55).

Instalados las juntas Preparatorias de la legislatura ordinaria, los representantes elegidos debían entregar la credencial que justificaba su elección y el oficio correspondiente en la secretaria de su respectiva Cámara. Como se dijo, esta provenía de la Junta Electoral Provincial si se trataba de los diputados, o de la Junta Electoral Departamental en el caso de los Senadores. La incorporación era automática, inmediata. De acuerdo con la constitución, el Congreso Nacional se encargaba del escrutinio general de los votos que en las provincias se hubieran emitido para Presidente y Vice-Presidente de la República. Para ello se tomaban como base las copias remitidas por las Juntas Escrutadoras (Basadre, 1980: 55).

Lo cierto es que, desde 1899, El Partido Civil llegó a monopolizar la Junta Electoral Nacional porque manejó los Poderes Ejecutivo y Legislativo. Tenía como aliado al Partido Constitucional después de romper su alianza con el Partido Demócrata. Los cuatro personeros del Congreso Nacional debían representar a la mayoría y a la minoría en la Junta. El gobierno tuvo a sus órdenes a los primeros y, a veces, mediante hábiles maniobras, a los segundos. Para la selección de los representantes de las Cortes Superiores se ejercieron diversos medios de seducción con la finalidad de que fueran obedientes a las directivas emanadas desde el Palacio de Pizarro. Al no organizarse, en realidad, los grupos sociales creados por la ley para la constitución de las Juntas Escrutadoras, la Junta electoral Nacional los simuló en algunos casos y en otros, toleró que fueran apócrifos.

En resumen, la Junta Electoral Nacional ungió como diputados o Senadores – mediante ése y otros engaños- a los candidatos que el grupo político dominante, el Partido Civil, quisiera escoger. La ley N° 861 del 25 de noviembre de 1908 suprimió la elección de los cuatro delegados de las Cortes y ordenó que ocho miembros de la Junta Electoral Nacional fueran designados por el Parlamento.

Así quedó más unida al Gobierno, pues este contó con la sumisión de ambas Cámaras a lo largo de todo el período (Basadre 1980: 57).

La ruptura del consenso “aristocrático”

Al aproximarse la fecha de las elecciones presidenciales de 1919, se hizo visible la crisis del sistema de partidos oligárquicos. El Partido Constitucional se alejó del gobierno civilista al comprobar que su rol subordinado le había llevado a una serie de reducciones de sus miembros. Al no estar de acuerdo con las formas como se manejaba para la sucesión presidencial, también tomó distancia el Partido Liberal, y finalmente el Partido Demócrata continuaba en su profundo deterioro, el cual comenzó cuando fue despojado de su injerencia en la Junta Electoral Nacional y con ellos, vio disminuida su fuerza parlamentaria.

El Partido Civil presentó la candidatura de Aspillaga pero los dirigentes de los sectores que directa o indirectamente, apoyaron su hegemonía, esta vez mostraron su incapacidad para unirse. La oposición se aglutinó alrededor de *Augusto B. Leguía*, ex presidente desterrado durante el gobierno de *Guillermo Billinghurst* (1911-1914), y que apreció con cierta aura popular. Las elecciones se llevaron a cabo los días 18 y 19 de mayo de 1919, en medio de brotes de violencia, una fuerte abstención y al parecer una serie de irregularidades que retardaron los cómputos generales. Ante el temor de que las tachas a los candidatos leguistas pudieran disminuir sus posibilidades en la renovación del tercio parlamentario, ya que en el caso de no alcanzarse la mayoría absoluta, sería el Congreso quien eligiera al presidente de la República, y faltando escasos días para concluir la administración del Presidente *Pardo*, el 4 de julio de 1919 se produjo un golpe de estado que derrocó a dicho Presidente y proclamó a *Leguía*.

La finalidad de este golpe no sólo fue eliminar al Presidente de la República, sino también, a los representantes en el Congreso Nacional, puesto que para *Leguía*,

era crucial ejercer su función presidencial con un Congreso adicto y no con el que hubiera sesionado legalmente en 1919. Esta medida era coincidente con los anhelos de reforma de la Constitución y renovación del Parlamento, lo que inspiró el nombre de “Patria Nueva” al nuevo régimen y que marca el agotamiento del régimen de la llamada “República Aristocrática”. En efecto, esto significó la ruptura del consenso “oligárquico” y de sus instituciones políticas

“Empezó a abrirse entonces un abismo en la ciudadanía, quedaron diferenciales permanentemente de un lado, los favoritos y usufructuarios del poder, los neutrales y convenidos y, del otro, los inconformes vistos como réprobos o malditos. Para estos últimos, insultados por supuestos delitos históricos si es que eran “civilistas” o encerrados en forma indiscriminada dentro de esa categoría, surgieron la prisión o el destierro como castigo de sus afanes subversivos, verdaderos o falsos. Se hizo crónica en la vida nacional una acre virulencia, no hubo una sola ley de amnistía entre 1919 y 1938” (Basadre, 1968: 98).

La continuidad en las sesiones del Parlamento – iniciada en 1895 y proseguida sin interrupción hasta 1919, no obstante las graves crisis que atravesara el poder presidencial en 1912, 1914 y 1915 – había quedado rota. Más que contra el presidente Pardo, el golpe de Estado del 4 de julio de 1919 fue contra el Poder Legislativo (Basadre, 1968: 100).

Es así también como se produce la ruptura de la hegemonía política que hasta ese entonces había detentado el Partido Civil sobre los otros partidos y sobre el Ejecutivo y el Legislativo, expresión inequívoca de la hegemonía de la burguesía agro-exportadora y financiera sobre los terratenientes señoriales y capas medias tradicionales. La campaña electoral de 1919 fue la última en la que actuó el partido civil formado en 1872.

“Al agotamiento y la decadencia de los partido históricos se debe una de las causas del problema y la crisis actuales... El partico Civil se ha gastado

en el uso prolongado del poder. Su programa no ha sido suficientemente renovado para ponerse a tono del progreso nacional. Ha perdido hombres y no ha tenido la virtualidad de reemplazarlos. No ha absorbido con vigor la sabiduría del suelo. Ha vivido mucho tiempo de sus reservas y se ha debilitado”, suscribió un civilista prominente como Manuel Vicente Villarán. (Basadre, 1968: 99).

Remarcamos que esta etapa marca el final de un sistema de partidos de tipo oligárquico que había demostrado su estabilidad gracias al predominio y hegemonía del Partido Civil durante casi 25 años, lo que tendrá fundamentales consecuencias en la debilidad y fragmentación futura del sistema partidario. En efecto, organizado el régimen de la “Patria Nueva”, se convocó a elecciones para un Congreso Nacional dividido en Senadores y diputados pero que en conjunto, debían integrar una Asamblea Nacional cuyo fin era el de reformar la constitución. Sin embargo, el régimen leguista fue deformándose al llevar los alcances del poder presidencial a extremos jamás conocidos.

En 1926 se presentó en la Cámara de Diputados, un Proyecto de Reforma de Constitucional para permitir la reelección indefinida del Presidente de la República y derogar así la Ley N° 4687 de 1923 que había autorizado la reelección de Leguía por única vez. El proyecto fue aprobado por unanimidad. El 4 de agosto de 1929 se efectuaron las elecciones para el nuevo período presidencial y legislativo que debía prolongarse hasta 1935. *Leguía* se presentó como candidato único para su segunda reelección, o sea para su tercer mandato y en tales condiciones, obtuvo una abrumadora mayoría. Sin embargo, la emergencia de la crisis internacional de los 30 plantearía un contexto que hizo entrar en crisis al régimen de la “Patria Nueva”.

La crisis económica internacional de principios de la década del 30 repercutió fuertemente en el Perú. Los precios de las materias primas en el mercado internacional decayeron y se redujeron las exportaciones. Los enclaves mineros y agrícolas despidieron más de la mitad de sus trabajadores. La reducción de los

ingresos fiscales por la disminución de las entradas aduaneras y la suspensión de los préstamos norteamericanos condujeron a paralizar las obras de mejoramiento urbano afectando al 70% de los obreros de construcción. De igual modo, se despidió al 12% de los trabajadores textiles y los empleados del gobierno se encontraban impagos. Una ola de bancarrotas arrastró consigo a la entidad financiera de mayor importancia del país, el Banco del Perú y Londres, deteriorando aún más la difícil situación económica (Cotler, 1978b: 227).

El descalabro provocó la ruptura de los lazos que el Presidente *Leguía* había establecido con un sector de los propietarios, agudizó las contradicciones que este mantuvo con los sectores políticos agrupados en torno al Partido Civil, a quienes había despojado del poder y produjo el desencadenamiento de las fuerza sociales generadas por el desarrollo económico que se había producido por la introducción más firme del capital extranjero. En agosto de 1930, el Comandante *Luis M. Sánchez Cerro* se levantó en armas con el apoyo de los terratenientes del sur y con el de la población urbana que había resentido la crisis económica internacional (Cotler, 1978b: 228).

El levantamiento de *Sánchez Cerro* produjo en los sectores populares un entusiasmo desbordante ante el supuesto de que la caída de *Leguía* les daría la posibilidad de participar en la vida política del país. En esa medida *Sánchez Cerro* alcanzó la imagen de héroe popular, buscó afirmarse como “protector de los pobres” a través de diversas actividades asistencialistas, por al mismo tiempo, se opuso a cualquier organización autónoma de los sectores populares y reprimió las huelgas y protestas populares (Balbi y Madalengoitia: 1980).

A pesar del apoyo popular y de su alianza con la fracción civilista, ante la oposición de los sectores comerciales y terratenientes provinciano, *Sánchez Cerro* tuvo que retirarse en marzo de 1931 estableciéndose una llamada Junta Nacional de Gobierno, conformada por delegados de los grupos regionales de poder, que convocó a las elecciones para Presidente de la República y a una

Asamblea Constituyente, en un contexto de efervescencia política nunca antes conocida.

La nueva institucionalidad electoral

En 1931, la Junta Nacional de Gobierno presidida por *David Samanez Ocampo*, designó una comisión “ad-honorem” para que formulase un Proyecto de Ley de Elecciones sobre las siguientes bases: a) poder electoral autónomo; b) representación de las minorías; c) Voto secreto y obligatorio; d) organización científica de los registros electorales. El Proyecto de Ley tuvo una relación inmediata con la convocatoria a elecciones simultáneas para Presidente de la Republica y para un Congreso Constituyente. La restructuración del sistema electoral implico, por primera vez, el saneamiento del Registro Electoral implicando la inscripción individual sobre la base de un servicio de identificación personal. El Poder Electoral fue separado del Poder Ejecutivo. En su cúpula se puso al Jurado Nacional de Elecciones presidido por el Fiscal más antiguo de la Corte Suprema, un delegado de cada una de las cuatro universidades nacionales y cuatro delegados de los Jurados Departamentales escogidos por sorteo. Es decir, se pretendía que el Ejecutivo careciera de injerencia alguna en el Organismo Electoral.

El Jurado Nacional de Elecciones debía revisar los escrutinios de las elecciones para Presidente de la República, hacer el cómputo general y proclamar al elegido si este tenía más del 25 por ciento de los sufragios. Le competía revisar los recursos de nulidad, así como las reclamaciones y tachas acerca de los Jurados Departamentales, elegidos por sorteo entre todos los ciudadanos, organismos sobre los que tenía jurisdicción, compara las credenciales de los parlamentarios electos con las actas enviadas por los correspondientes jurados departamentales, establecer sus resultados y declarar al favorecido apto para incorporarse a su curul. Los recursos de nulidad interpuestos ante los Jurados Departamentales, debían verse en sesión pública anunciada con anticipación,

con informes orales de todos los interesados, deliberación privada del jurado y emisión pública del fallo (Basadre, 1988: 142- 143).

Los partidos debían inscribirse oficialmente, así como también los candidatos, después de cumplir requisitos vinculados con su autenticidad. Nunca se había legislado antes en el Perú sobre estas agrupaciones. El sufragio de los varones capaces de leer y escribir mayores de 21 años fue obligatorio y secreto. Hubo sanciones para los omisos. Con el objeto de garantizar la autenticidad del voto, quedó implantado, por primera vez, el sistema de las cédulas electorales iguales proporcionadas por el Estado junto con sus respectivos sobres. El personal de las mesas receptoras de sufragios se sustituyó por electores sorteados por el Juez de Primera Instancia respectivo. Debía haber una “Cámara secreta” para la emisión de los votos.

El debate del Estatuto Electoral de 1931 – muy distinto de las ulteriores polémicas alrededor de la Constitución de 1933, marcadas por el fuego de las luchas entre las candidaturas presidenciales y entre los partidos de masas que entonces nacieron – giró alrededor del dilema entre la representación provincial y la departamental. Ni la Comisión que preparó la Ley Electoral de 1931 ni el régimen político de entonces, optaron por el distrito electoral único. Adoptada primero la representación parlamentaria sobre la base provincial, surgieron diversas propuestas y mediante el Decreto Ley N° 7287 se optó por el sistema departamental. Al mismo tiempo, señaló la distribución geográfica de los 145 representantes (Basadre, 1980: 149).

Otra de las innovaciones en el nuevo sistema electoral fue el de la “representación obligatoria de las minorías”, ensayada por primera vez en el Perú, con lo cual se pretendía dar cabida formal en el Parlamento a las oposiciones. El principio de la representación de las minorías funcionó a través de la llamada lista incompleta. Esto, significaría a la vez que el sistema de partidos se constituyera con un carácter pluralista (Basadre, 1980: 157).

La recomposición del sistema de partidos

El contexto de principios de los treinta se halla marcado por el ingreso masivo de las capas populares a la vida política del país. Un grueso sector de las clases populares se había organizado rápidamente alrededor del APRA y su jefe *Haya de la Torre*. Los ya existentes sectores obreros organizados, lo hicieron en torno al Partido Comunista Peruano. La clase propietaria se encontraba fragmentada debido a la división provocada por *Leguía* en el momento de sus ascenso.

Víctor Raúl Haya de la Torre, desterrado por *Leguía*, desde el mismo día de su regreso al país, inició una campaña electoral que lo llevó al primer plano de la escena política nacional, como representante de las fuerzas populares y medias, especialmente provincianas. El PCP, luego de la muerte de Mariátegui, ciñéndose a las instrucciones de la Internacional estalinista, adoptó su estrategia de “clase contra clase” que implicaba el enfrentamiento a los partidos reformistas calificados como “social-fascistas”, así como al desarrollo de la insurrección proletaria, constitución de Soviets de obreros, soldados y campesinos y establecer la dictadura del proletariado.

Todo ello llevó al PC a su total aislamiento de las masas y a que el APRA se constituyera en el partido hegemónico de las clases populares y medias. Haya logró reunir a los sectores populares y medios en aras de conseguir una solución política de naturaleza “anti-oligárquica, nacionalista y democrática”, logrando a su vez, implantarse en las regiones afectadas por el desarrollo capitalista que impedía la realización de las aspiraciones pequeño-burguesas. El APRA promovió el desarrollo de organizaciones sindicales, culturales, juveniles, estudiantiles, profesionales y deportivas a fin de penetrar en las diferentes esferas de la sociedad civil, y lograr su hegemonía. Es así como el APRA devino en la primera organización política nacional.

“El carácter totalizador de la organización aprista permitió la creación de símbolos, rituales y mitos que promovieron un alto grado de integración

entre sus miembros, y que para algunos comentaristas recuerdan los de una fraternidad religiosa. Todo esto se sintetizó en el famoso slogan que Haya concibió en 1931 y que durante años cubrió las paredes de las poblaciones peruanas: “Solo el APRA salvará el Perú”. En este acto de salvación el Jefe hacía figura de redentor, sus colaboradores sus inmediatos de apóstoles y los demás de hermanos menores, cuya misión era cumplir las distintas funciones necesarias para la consagración final del nuevo reino de la fraternidad cívica. De allí precisamente el epíteto de “secta” con que desde entonces los enemigos del APRA la calificaron, en la medida que se hizo impenetrable a las infiltraciones “externas” y quienes se desafiliaban eran aislados por herejes y traidores a la misión sacrificada del partido y su Jefe. La integración partidaria se cristalizó en la figura salvadora de Haya, que asumió la imagen de “hermano mayor”, con todas las virtudes de entrega, de dedicación y magisterio que los inseguros y desconcertados hermanos menores esperaba de él. Esta capacidad de integración y movilización de las capas populares alrededor del partido y su jefe – hecho totalmente inédito en la historia peruana – dio al APRA una capacidad de dirección que desafiaba abiertamente a la fragmentada e impotente clase propietaria, hecho clave para comprender el enfrentamiento total que a partir de entonces polarizaría las clases de la sociedad” (Cotler, 1978b: 235-236).

La oposición oligárquica al APRA se centró alrededor del partido Unión Revolucionaria (UR) y el diario “El Comercio”. Ese partido era una típica expresión de la alianza sobre la que se apoyaría el candidato *Sánchez Cerro*; sus cuadros dirigentes eran “gente decente” de Lima con influencia directa sobre las masas populares no proletarizadas: trabajadores eventuales, artesanos, vendedores ambulantes, lo que permitía establecer el clientelaje entre *Sánchez Cerro*, los aristócratas civilistas y el pueblo limeño (Stein: 1980).

El proceso electoral y la dinámica política posterior, estuvo marcado por las tendencias presentes en el proceso de reconstitución del sistema de partidos.

Por un lado, los sectores tradicionales y modernizantes no habían podido recomponer su unidad política y organizativa, aglutinándose, cada una por su lado, tras las figuras de Arturo Osorio y de José María de la Jara y Ureta, quienes obtendrían en las elecciones una votación muy marginal. Las bases sociales de los sectores dominantes corrieron a apoyar a la UR, el cual se convertía en una versión temporal del civilismo. La UR acusaba al APRA de ser un partido “comunista, anti-patriótico, anti-católico y pro-leguista”.

Por otro lado, estaba la actuación ambigua del partido Aprista. En 1931 el APRA realizó en Lima su primer Congreso Nacional donde se aprobó el llamado “Programa Mínimo”, cuyas proposiciones ponían énfasis en reorientar la acción estatal como medio para modificar gradualmente el régimen de dominación oligárquico-imperialista establecido desde comienzos de siglo, lo cual implicaba llegar al poder pero en el marco mismo del régimen político vigente. Por otro lado, al agrupar a distintos sectores populares, su dirección entraba en constantes contradicciones con sus bases, las cuales intentaban transformar la sociedad y veían en el APRA una organización revolucionaria.

“Sin embargo, Haya de la Torre y los líderes apristas no cesaron en su empeño de llegar al poder a través de los canales legales impuestos por la coalición dominante. El APRA no sólo perseguía renegociar las condiciones de asociación con el imperialismo sino también modernizar la sociedad peruana, en términos capitalistas, y transformar las estructuras políticas tradicionales instaurando una política liberal. De esta combinación de dirigentes comprometidos a aceptar la legalidad oligárquica y de una tendencia de las masas a actuar revolucionariamente, se originó una ambivalencia que desde entonces ha caracterizado el APRA, manifiesta en dos líneas de acción, que unas veces corrían independientemente y otras se cruzaban” (Cotler, 1978b: 243).

Esto significaría la recomposición del sistema de partidos que, luego de la crisis del sistema oligárquico y de un periodo de fragmentación, paso a constituirse en un sistema caracterizado por tendencias polares y centrífugas (APRA y UR) y por la incapacidad de las clases dominantes en organizarse en un solo partido hegemónico como lo había sido el Partido civilista, en el contexto en que procesan cambios en el sistema electoral y en el propio sistema de gobierno, todo lo cual marca la dinámica política futura.

Los resultados electorales dieron el triunfo a *Sánchez Cerro*. De los casi 320,000 votantes que participaron en los comicios, Sánchez Cerro obtuvo el 51%, Haya el 35% y otros candidato lograron en conjunto el 14%. El APRA consideró que las elecciones habían estado plagadas de actos fraudulentos y comenzó a desarrollar una actividad destinada a socavar al nuevo régimen, desarrollando dos cursos de acción contradictorios: por un lado, promover un golpe militar, al que sumaría el apoyo popular cuando su triunfo fuese inminente y, por otro, alentar la movilización política de las masas, con la meta de que Haya, finalmente, asumiera la presidencia.

En 1931, poco después de ocupar la Presidencia de la República, Sánchez Cerro enfrentó varios brotes insurreccionales y una organizada protesta en contra del desempleo y el alza del costo de vida, actividades en las que se encontraban directamente involucradas las bases apristas. Sus representantes a la Asamblea Constituyente desarrollaron una activa campaña contra el gobierno, el cual reaccionó encarcelando y deportando a los dirigentes y representantes apristas en el Parlamento, clausurando sus órganos de prensa y, por extensión, reprimiendo duramente a las organizaciones populares. En marzo de 1932, un militante aprista atentó contra la vida de Sánchez Cerro, motivando que éste apresara a Haya de la Torre y lo acusara de autor intelectual de dicho atentado.

En mayo del mismo año se produjo un levantamiento de la marinería del Callao que, por falta del prometido apoyo popular por parte de la dirección del partido, fue rápidamente debelado. En julio de 1932 las masas populares y los dirigentes

del “sólido norte” aprista, se levantaron en armas, sin esperar la orden superior. Pero al fracasar el esperado apoyo de otras regiones, el movimiento se vio aislado, siendo aplastado por las fuerzas armadas. La escalada de violencia por ambas partes había entrado definitivamente en un espiral del que no parecía haber otra salida que no fuera la destrucción de uno de los contenedores. La muerte de oficiales y soldados en el momento del repliegue de los apristas y los fusilamientos en masa que ejecutó el Ejército, acabó sellando la alianza entre la capas populares y el APRA y, de otro lado, la del Ejército con las clases propietarias que percibían al APRA como su primer enemigo.

“Las revueltas militares alentadas por dirigentes apristas continuaron ininterrumpidamente, pero en todos los casos fracasaron porque en ellas faltaba la presencia popular, sea por indicación expresa de la jefatura partidaria o por la desmoralización resultante de los sucesivos fracasos. Pero estos frustrados intentos sirvieron para que en el Ejército se forjara un “espíritu de cuerpo” basado en el anti-aprista haciendo posible que la lucha de clases derivara en un prolongado enfrentamiento entre el Ejército y el APRA” (Cotler, 197b: 247).

Esta confrontación llegó a su punto más álgido cuando en 1933 Sánchez Cerro fue asesinado. La Asamblea constitucional depurada otorgó de inmediato el mandato presidencial al general Benavides, a fin de impedir el desarrollo de un vacío político que pudiera ser aprovechado por el APRA (Caravedo 1976: 75-133). Benavides se encontró con un panorama político bastante complejo: en el orden internacional el Perú enfrentaba un conflicto con Colombia por problemas fronterizos; en el interior del país la crisis económica motivaba la protesta popular y la oposición organizada del APRA. En cuanto a lo primero, Benavides logró convencer a los mandos militares que el Ejército no se encontraba en capacidad de llevar a cabo una guerra con posibilidades de éxito, especialmente cuando el teatro de operaciones estaba en la selva, zona sobre la cual el gobierno no tenía ningún control. De allí que el gobierno reconociera el Tratado Salomón-Lozano.

En el ámbito interno, Benavides procuró la tregua política con el APRA, para lo cual estableció un gobierno de “paz y concordia”. Muestra de esta actitud fue la amnistía a Haya de la Torre, la promesa de restablecer a corto plazo las libertades públicas y, por último, alejar de su gobierno a los ministros de Sánchez Cerro. En estas nuevas condiciones, el APRA amainó su oposición al gobierno bajo la consideración de que Benavides podía ser un factor de “transición”, y que a través de la convocatoria a elecciones, Haya podría ser elegido como Presidente de la República.

Sin embargo, el gobierno de Benavides descubrió un frente de oposición en el seno mismo de la clase dominante, a la que él pertenecía. En efecto, la Unión Revolucionaria y diario “El Comercio” pasaron a la oposición, acusando al gobierno de lenidad y complicidad con el APRA. La antigua fracción civilista había abandonado su original posición liberal y neo-positivista para seguir las corrientes corporativas y fascista que se desarrollaban en ese momento en Europa, de allí su exigencia para que Benavides intensificara la represión de las clases populares.

Benavides optó por postergar indefinidamente la realización de sus promesas respecto al restablecimiento de las libertades públicas y la convocatoria a nuevas elecciones. Como consecuencia, el APRA y su jefe volvieron a promover golpes militares, lo que llevó al gobierno a reprimir todo tipo de oposición. La tregua política duró menos de un año y la pugna entre el gobierno de la clase dominante y los sectores populares se reinició, al mismo tiempo que se limaban las diferencias entre los agentes políticos que representaban los intereses de los propietarios (Cotler, 1978b: 248-250).

El agudizamiento del conflicto social se manifestó en el asesinato del matrimonio Miró Quesada-Laos, profundizándose aún más los odios y divisiones entre clases y transformando la enemistad del diario “El Comercio” hacia el APRA en un problema familiar, puesto que José Antonino Miró Quesada era entonces su Director. Este asesinato y los ininterrumpidos aprestos golpistas en los que se

advertía la intervención de gobiernos extranjeros, reforzaban las opiniones, creencias y percepciones que existían en los comandos militares relativos al carácter “antipatriótico” del APRA, interesado en la destrucción del orden y su elemento fundamental: el mismo Ejército.

En 1936, al terminar el periodo de gobierno que la Asamblea Constitucional había acordado, y estando el APRA y el PC aparentemente derrotados, Benavides convocó a elecciones en la esperanza de lograr la transmisión institucional del poder a un gobierno civil. Pasada, la tempestad política desatada por la crisis de 1930, salieron a relucir las divisiones existentes en las clases dominantes debido a distintos propósitos de naturaleza económica y política.

En primer lugar, los exportadores agrícolas, encabezados por Pedro Beltrán, se agruparon en el Partido Nacional Agrario, los terratenientes en el Partido Nacionalista y el menoscabado civilismo aristocrático, en el Partido Acción Patriótica, dirigido por José de la Riva Agüero. Todos ellos propugnaban la candidatura de Manuel Vicente Villarán, otrora liberal de la República Aristocrática. En segundo lugar, surgió el “Frente Nacional”, constituido por un bloque anti civilista encabezado por Jorge Prado y compuesto por restos de los partidos Demócrata de Piérola, Reformista Democrático de Leguía y Liberal de José Balta.

Mientras el primer conjunto representaba a los intereses más tradicionales de la clase dominante que pretendía reconstruir la República Aristocrática, el segundo tenía una orientación modernizante, en cuanto que, a semejanza de Leguía, buscaba, promover el capitalismo en la industria, formar una capa de medianos propietarios rurales y, en general, hacer del Estado una entidad más abierta a los intereses de las clases medias y populares, urbanas y rurales.

Por otro lado, la pequeña burguesía democrática no vinculada al APRA se agrupó en el “Frente Democrático”, cuyo candidato fue Luis Eguiguren, dirigente del Partido Social Demócrata y que contaba con el apoyo de la Unión Cívica

Radical y el Partido Descentralista. Una cuarta candidatura era la de Luis A. Flores, Jefe de la Unión Revolucionaria, el partido de Sánchez Cerro (Caravedo, 1976: 100-107).

El APRA pretendió competir frente a todos estos “partidos de notables”, que denotaban la incapacidad de las clases tradicionales para constituirse en una sola representación, pero Benavides valiéndose del artículo 53 de la Constitución dictada en 1933, que prohibía la participación en la política del país de partidos de naturaleza internacional, le negó ese derecho. De allí que el APRA optó por dar su voto a Eguiguren, con lo que éste obtuvo mayoría. Ante esta situación, Benavides suspendió y anuló dichas elecciones, autoproclamándose Presidente por un período de tres años más. A fin de legitimar tal situación, constituyó un gobierno militar designando como Vice-Presidentes a tres Generales y formando un gabinete militar.

El gobierno de Benavides dictó una serie de medidas tendientes a satisfacer las demandas inmediatas de la población urbana y socavar el apoyo ciudadano del APRA. Por lo demás, este tipo de política devendría en modelo de comportamiento que asumirían los posteriores gobiernos militares (Cotler 1978b: 252).

Durante este período se estableció el seguro Social obrero, se construyeron viviendas y comedores populares, se ampliaron los dispositivos de protección a la salud de los trabajadores, se reestructuró el Ministerio de Educación y se creó el de Salud, Trabajo y Previsión Social. Conjuntamente con estas medidas que iniciaba una débil política de incorporación de sectores populares en las preocupaciones del Estado, el gobierno invirtió sumas importantes en la construcción de carreteras, especialmente en las áreas de menor desarrollo, como la sierra sur, a fin de incorporarla política y económicamente al eje capitalista costero (Cotler, 1978b: 252).

A fin de acumular reservas, obtener mayores recursos fiscales y favorecer al empleo urbano, el gobierno duplicó las tarifas arancelarias a la importación de tejidos y a las exportaciones, e incrementó el impuesto a las utilidades de las empresas, afectando directamente a la fracción oligárquica de la clase dominante y a las empresas extranjeras. A esto se agregó la creación del banco industrial del Perú destinado a favorecer la producción manufacturera.

Estas medidas económicas permitieron que los ingresos fiscales en el lapso de 1933-1939 se incrementaran en 13%; sin embargo, el gobierno no se decidió a ejercer una firme política keynesiana: entre 1929-1931 el gobierno recortó el gasto público en un 59% y en 1932 lo redujo en 20% más. En el periodo 1933-1939, las exportaciones, que constituían el factor “dinámico” de la producción, aumentaron en un porcentaje anual promedio del 11%, pero sólo en 1943 alcanzaron los niveles de 1928. Durante ese período el gasto público era, en términos monetarios, 25% menor que en 1928, pese a que el ingreso fiscal había aumentado el 15%.

Al término del mandato que se había señalado Benavides, la tensión internacional producida por el inicio de la segunda guerra mundial, por un lado, y la que se desarrollaba internamente en las fuerzas armadas, manifiesta en la sublevación del Ministro de Gobierno y Policía, General Manuel Rodríguez, favorecieron el surgimiento de un contexto para el “traspaso democrático” de la Presidencia, convocándose a elecciones generales.

Este contexto marcará una variación en las tendencias del sistema de partidos, puesto que se mantuvo la incapacidad de las clases dominantes para presentarse en un solo partido, pero desaparecerían las tendencias polarizantes y centrífugas, lo que brindaría un nivel de cierta tranquilidad al nuevo régimen democrático.

En efecto, la clase propietaria nuevamente se presentó dividida. Por un lado, *José Quezada*, representante de los exportadores latifundistas, contaba con el

apoyo del sector de la oficialidad militar más propensa a mantener la política represiva, y por otro lado, *Manuel Prado*, que como su hermano tres años atrás, representaba el sector burgués de la clase y contaba con el apoyo de Benavides. En la medida en que Prado constituía el vocero de la “burguesía nacional progresista”, tanto el APRA como el PC le otorgaron su apoyo tácito, asegurándole el triunfo electoral. Así, Manuel Prado asumió la presidencia en el periodo 1939-1945, coincidiendo con el desarrollo de la Segunda Guerra Mundial.

El nuevo gobierno rompió relaciones con los países del Eje y se sumó a los países aliados en la contienda bélica, estrechando las relaciones con Estados Unidos. Manuel Prado permitió el establecimiento de una base norteamericana en Talara, deportó en masa a miles de residentes japoneses hacia los Estados Unidos; aceptó el establecimiento de una política de estabilización de precios de las materias primas peruanas a cambio de la reducción de las tarifas arancelarias norteamericanas, esperando así, gozar de una retribución correspondiente a su adhesión incondicional a la política norteamericana (Cotler, 1978b: 254).

Este cambio radical en la política externa tuvo inmediata repercusión interna. La situación internacional de entonces, caracterizada por el avance del nazismo y el proceso de la Segunda Guerra Mundial, hizo que Haya de la Torre, así como otros miembros de la dirección del APRA, denunciaran y atacaran el peligro fascista en América, y solicitaran a las democracias occidentales su rechazo a las dictaduras latinoamericanas y su apoyo a los movimientos que respaldaran la política del “buen vecino”, declarada por Roosevelt en 1933. Es decir, el APRA postulaba una “cooperación” entre el norte y el sur del continente, a fin de desarrollar lo que ellos llamaron, un “Interamericanismo democrático sin imperio”. El establecimiento de un régimen democrático debía ir asociado con el desarrollo de “Indoamérica”, pues sólo así, los capitales provenientes de Estados Unidos y de las democracias occidentales estarían en capacidad de invertir en Indoamérica sin peligro, y más aún, cumplirían una “misión civilizadora” que las justificaría socialmente.

Por su parte, el PC con escasa influencia en los estratos populares y medios, desplegó la táctica del “Frente Popular”, siguiendo los nuevos lineamientos políticos dictados por la Tercera Internacional estalinista. Esto implicaba constituir una alianza con las fuerzas “democráticas” de las distintas clases sociales, a fin de apoyar la lucha internacional contra el ascenso del nazi-fascismo. Luego, con el ingreso de la Unión Soviética al conflicto mundial y dejado de lado el pacto que este país había firmado con la Alemania nazi, el PC se afilió a la tendencia “Browderista”, consistente en el apoyo a los gobiernos y las burguesías “nacionales” que compartían el esfuerzo de guerra contra los países del Eje. De esta forma, desaparecían las tendencias polarizantes y centrífugas del sistema de partidos, pero éste también se caracterizaría por la falta de unidad en la representación política de los sectores y clases populares, lo cual, acentuaba levemente sus tendencias no polarizantes, sin resolverlas completamente.

Si bien el PC amainó su actitud violentamente anti aprista y buscó una articulación táctica con el APRA, este partido rechazó esa posibilidad. En primer lugar, porque el PC constituía en realidad una fuerza desdeñable; en segundo lugar porque éste, al seguir a los dictados del Comintern, habían convertido al APRA en su blanco de ataque preferido. Cuando Stalin, en 1943, disolvió la Internacional Comunista, “dejando a cada uno de los partidos en libertad de diseñar su propia estrategia”, de acuerdo con las condiciones de cada sociedad, Haya saludó este acontecimiento como una prueba más de lo acertado de su planteos y críticas al “comunismo criollo”. En tercer lugar, el APRA rechazó asociarse al PC a fin de dejar muy claramente establecida la originalidad de sus puntos de vista sobre “Indoamérica” y las particulares soluciones que proponía para el continente. De paso, este rechazo, permitía al APRA contrarrestar la propaganda del diario “El Comercio”, que lo tildaba de ser “Agente de Moscú” (Cotler, 1978b: 260-261).

En la medida que Manuel Prado se inscribía como socio de la política de “buena vecindad”, proclamada por el Departamento de Estado norteamericano, el APRA amainaba su oposición y dejaba de promover revueltas militares, mientras el gobierno liberaba a un número apreciable de sus dirigentes encarcelados. Tanto el APRA como el PC limitaron la lucha popular a fin de no perturbar la adhesión del gobierno a los “aliados”, puesto que de lo contrario ambos partidos habrían sido acusados de favorecer indirectamente al Eje fascista. A cambio de ello, el gobierno disminuyó la represión contra el APRA, tratando de ofrecer la imagen de un gobierno consensual y democrático. El número de organizaciones sindicales reconocidas creció notablemente y en 1944, se permitió la organización de la Confederación de Trabajadores del Perú (CTP), que se inició bajo la dirección de un diputado comunista, en tanto que dicho partido recibía el favor del gobierno como medio de neutralizar al APRA.

El gobierno de Prado logró desenvolverse dentro de un ambiente de relativa tranquilidad política, que contrastaba con los “caóticos” años treinta. Se explica así porque después de mucho tiempo, éste fuera del primer gobierno que completaba su período, pese a enfrentar una situación marcada por las dificultades económicas.

En efecto, entre 1939 y 1945 el volumen de las exportaciones creció de manera apreciable. Pero al mantenerse estabilizados los precios unitarios de las materias primas debido al arreglo que el gobierno peruano había acordado con el norteamericano, dicho incremento no significó sino la recuperación de los niveles de ingreso de 1928. Mientras tanto, los egresos del gobierno crecieron en 238% y fueron dedicados a duplicar el empleo burocrático de 12,000 a 25,000 trabajadores, y a la construcción de una red vial en la costa.

Dadas las difíciles condiciones de importar, la industria se encontró protegida, de manera que entre 1940 y 1945 el empleo manufacturero se expandió en 35% a la par que el volumen físico de la producción de este sector. Si bien se inició una débil diversificación económica y se desarrollaron algunas ramas

industriales como la química, papel, metalurgia y metal-mecánica, tales sectores dependieron de la importación de algunas materias primas lo que condujo a un alza en el costo de vida, que según unos fue de aproximadamente el 50 % y según otros de 90 % (Payne, 1965: 24).

Debido a que los dos principales partidos con influencia en las masas trabajadoras favorecían la “tranquilidad política”, los salarios promedio de los trabajadores industriales descenderían durante el periodo. La reducción del salario real de los trabajadores manufactureros y mineros (así como el hecho que los trabajadores agrícolas tuvieran un ingreso mucho menor que el de éstos), hizo posible un significativo enriquecimiento de los sectores industriales y de exportación, que se beneficiarán también con una devaluación del 62 %.

Sin embargo, el gobierno de Prado favoreció la transferencia de los ingresos del sector exportador al industrial. En 1941, el impuesto de las exportaciones se incrementó en 20 % siempre que sobrepasaran el 25 % de la base impositiva. De allí que mientras en 1939 las exportaciones ascendían al 10% del total de los impuestos recaudados por el Estado, en 1946 significaron el 27%. En 1939 las exportaciones agrícolas contribuían con el 4 % al monto fiscal recaudado, mientras que en 1945 alcanzaban el 35 %. Asimismo el Estado aumentó el impuesto a las utilidades, de manera que si en 1939 el 30% de los ingresos recolectados por el Estado provenían del impuesto directo, en 1943 se elevaba al 53% (Caravedo 1976).

De ahí que los exportadores se decidieran a organizar la defensa de sus intereses, generándose un nuevo conflicto latente entre los exportadores y la fracción que postulaba el desarrollo en base al comercio exterior y el crecimiento industrial (Cotler, 1978b: 257).

El contexto electoral precedente a los comicios que debían llevarse a cabo en 1945 estuvieron marcados por los nuevos aires democráticos que sucedían a la derrota del fascismo, la promesa de los aliados de estatuir un régimen basado

en las libertades públicas, y la creciente movilización política popular y de las clases medias aglutinadas por el APRA. Si bien la clase dominante tuvo que ceder ante la presión externa e interna, puso como condición que las fuerzas populares no pudieran agruparse alrededor de un candidato aprista. Es así como se constituyeron dos bloques electorales: De un lado, la “Unión Revolucionaria”, que apoyaba la candidatura del General Eloy G. Ureta, un comandante militar que había destacado durante la contienda con el Ecuador, y al que apoyaba también el conjunto de las fuerzas anti-apristas. De otro lado, el “Frente Democrático Nacional” que postulaba a José Luis Bustamante Rivero, respaldado por las fuerzas llamadas “progresistas”, el Partido Comunista e integrada por candidatos apristas al Parlamento.

El triunfo del “Frente Democrático Nacional” fue abrumador, inaugurándose un clima de libertad a absolutamente inédito en la historia peruana:

“Una euforia desconocida reinaba en el país, que trasuntaba el ansia de transformación de los estratos populares y medios. Parecía que las fuerzas oligárquicas estuvieran por caer de sus pedestales por el movimiento de masas. Los cambios se dejaron sentir de inmediato con la multiplicación de organizaciones sindicales, obreras y campesinas que pedían aumentos salariales y nueva y mejores condiciones de trabajo, en la formación de organizaciones estudiantiles y en la eliminación de los profesores oligarcas de las universidades, así como en la implantación del gobierno estudiantil en los centros de estudios superiores y la substantiva ampliación de los márgenes de ingreso estudiantil; en el encuadramiento de nuevos escritores que representaban la reivindicaciones populares; en la rápida difusión de nuevos medios de comunicación que se planteaban los aspectos de problemática política y económica de los sectores populares. En fin, era muy claro de repliegamiento de las fuerzas oligárquicas en todo orden, salvo el de la propiedad” (Cotler, 1978b: 262).

El “Frente Democrático Nacional” y fundamentalmente el Partido Aprista, estaban dispuestos a promover una serie de cambios por medio de las actividades parlamentarias, que sin embargo estaban lejos de las tesis originales que dicho partido había sustentado en la década del treinta. La prioridad del APRA era la de asentar la democracia basada en el ejercicio parlamentario. Mediante este tipo de régimen político, el APRA buscaba evitar otros quince años de persecuciones y asegurarse un ascenso legítimo al gobierno como partido hegemónico. Todo esto a su vez, estaba condicionado a la satisfacción de las exigencias populares que perseguían la democratización social y política del país.

A fin de hacer viable la solución democrática y la redistribución de los recursos monopolizados por el bloque dominante, el APRA se propuso morigerar su oposición al capitalismo imperialista y a la burguesía nacional. De otro modo, la posibilidad de diálogo y entendimiento entre distintos actores políticos no hubiera podido iniciarse. En la plaza San Martín, en un célebre discurso frente al Club Nacional, reducto oligárquico por excelencia, Haya de la Torre tendió los brazos a sus miembros, invitándolos a aunar esfuerzos y olvidar los odios que dividían al Perú, toda vez que el APRA “no venía a quitar la riqueza a quien la tiene, sino a crearla para quien no la tiene”.

Durante los tres años que duró la experiencia democrática, el APRA no propuso en el Parlamento ninguna medida para modificar significativamente la estructura social y política del país, a fin de no romper con el entendimiento de perseguía alcanzar con los propietarios y que condicionaba su propia existencia legal. En vez de una ley de reforma agraria que eliminara las relaciones señoriales existentes en el agro, la célula parlamentaria aprista se dedicó a resolver caso por caso los conflictos agrarios y propuso la reglamentación de las relaciones entre hacendados y yanaconas, a fin de “regularizar” este tipo de explotación pre-capitalista, desestimando toda forma de movilización campesina. En ese mismo sentido, ni siquiera propuso la modificación de la Ley Electoral que otorgaba el derecho de ciudadanía a los varones alfabetos, que sólo constituían

alrededor del 28% de la población adulta. Frente al capital imperialista no intento renovar las bases legales de su existencia en el país. Al contrario, apoyó la propuesta del Ejecutivo para otorgar una nueva y más extensa concesión petrolera a la International Petroleum Company, pretendiendo regularizar su estatuto legal.

Con el objeto de asegurarse el respaldo urbano, favoreció la distribución de beneficios directos. Así, en vez de propiciar medidas universales que modificaran la estructura de la sociedad peruana, el partido Aprista inauguró una política de incorporación parcial de segmentos de la población urbana – mayormente electoral- en las consideraciones del Estado. En éste sentido, no solo propició el incremento salarial, sino también la expansión del gasto asistencial y del empleo burocrático, con las consiguientes ampliaciones del gasto público, lo que le permitió al partido una definitiva identificación con la población popular urbana, en cuanto éste mostraba, concretamente, representar sus intereses inmediatos. El APRA se convirtió, efectivamente, en el “Partido del Pueblo”, tal como a partir de entonces, pasó a autodenominarse (Cotler, 1978b: 264-265).

Por otro lado, los trabajadores del sector de exportación y de los servicios asociados con el mismo, desarrollaron una ola de huelgas a fin de obtener aumentos salariales y mejores condiciones de trabajo. Gracias a esta acción, en el periodo comprendido entre 1945 y 1947, los obreros fabriles aumentaron sus ingresos reales de 25 a 36 soles – a precios de 1959-; los del sector de transporte de 28 a 34 soles; y los trabajadores agrícola de 10 a 13 soles. En 1947 en el sector minero los obreros lograron pasar de 22 a 25 soles (Payne, 1965: 20), es decir, que el aumento salarial tuvo una especial incidencia en los sectores populares urbanos e industriales, no así en la minería y la agricultura, donde se concentraban los enclaves extranjeros, la burguesía agraria y los terratenientes. Paralelamente a estas medidas redistributivas y bajo el patrocinio aprista, el gobierno inicio una política de subsidio a los productos alimenticios básicos. Asimismo, a fin de asegurar la lealtad de la oficialidad y evitar que se repitiera el enfrentamiento del Ejército con el APRA, el Partido otorgó promociones

“políticas” a oficiales simpatizantes y también a los que necesitaban neutralizar (Cotler 1978b: 266).

Este conjunto de medidas permitió al partido penetrar en la administración pública y constituir “células” cuya responsabilidad era hacia el partido y su Jefe, socavando así la acción gubernamental. Esta infiltración se difundió a sindicatos, escuelas, universidades, que pasaron a depender de las directivas partidarias. De allí que el partido Aprista fue acusado de “hegemónico”, totalitario”, proclive a monopolizar subrepticamente el control del gobierno, incapacitando al Ejecutivo. Se podría decir que el APRA tendió a constituirse en un poder paralelo al del gobierno, creando las consiguientes tensiones entre el partido y el Ejecutivo, que se veía imposibilitado de manejar la situación política del país, en tanto que desde el legislativo el APRA podía lograr medidas que contrariaban la suyas.

La política de asistencialismo de masas se desarrollaba en un momento en que el valor de las exportaciones descendía, debido a la reorganización comercial producida por el término de la guerra, y las importaciones que se incrementaban a fin de satisfacer las necesidades de reposición de equipos obsoletos y del consumo popular. El rápido incremento en los precios de las importaciones, conjuntamente con los aumentos salariales y mayor gasto público, dieron lugar a que en 1947, en relación a 1944, el costo de vida subiera en 60 % (Cotler 1978b: 268).

A su vez, la crisis de la balanza comercial rápidamente agotó las escuálidas reservas fiscales, lo que decidió al gobierno de Bustamante a mantener el control de cambio impuesto por Prado a principios de 1945, con la enconada oposición de los exportadores. Objetivamente, independiente de las orientaciones políticas del Ejecutivo y el Legislativo, se restringía los márgenes de beneficio del sector exportador, en un momento que se experimentaba la caída en el volumen y precios de las exportaciones. De igual modo, el capital imperialista veía mermar sus ganancias y libertad de movimientos.

La misma política asistencialista y de incorporación segmentaria, tendía a rebasar el propio juego parlamentario y a la concepción política y económica, fundada en la irrestricta libertad de acción por parte de las clases dominantes tradicionales. Las fuerzas oligárquicas e imperialista se agruparon políticamente alrededor de la “Alianza Nacional” e hicieron del diario “La Prensa”, su vocero oficial. A través de este diario, la burguesía exportadora buscó crear una opinión pública favorable, particularmente en los sectores medios urbano. El objetivo era convencer a la mayoría de la población del país que la situación de “inestabilidad económica” no era sino el producto de los “desmanes” populares que atentaban contra la “tranquilidad pública”, y de los cuales, el APRA y el propio gobierno, eran los culpables (Gonzalo Portocarrero: 1983).

A la vez que trataba de lograr apoyo político para imponer su tesis, la “Alianza Nacional” organizó a los parlamentarios anti-apristas quienes en julio de 1947, no se presentaron a la instalación del Congreso, paralizando la actividad gubernamental. Ese mismo año, es asesinato del director del diario “La Prensa”, lo que fue inmediatamente imputado al APRA y lo cual sirvió para que la “Alianza Nacional”, atacara al ejecutivo por su lenidad. Esta acción produjo a su vez, la intensificación de las presiones populares de las bases apristas sobre el propio gobierno, y de esta manera, se desató un enfrentamiento en el que ninguno de los bandos en pugna demostró su lealtad a las reglas políticas democráticas.

El presidente Bustamante y Rivero se encontraba incapacitado de lograr una alternativa política al enfrentamiento social y político en curso. Sus llamados para construir un partido susceptible de ubicarse entre APRA y la “Alianza Nacional” se vieron frustrados, encontrándose inerte en medio de los fuegos cruzados. El presidente designó un gabinete mixto de civiles y militares. En febrero de 1948, cuando los aprestos golpistas, tanto del APRA como de la “Alianza Nacional”, eran públicos, el ejecutivo constituyó un gabinete enteramente militar que a los pocos meses renunció, debido a que el presidente se negaba a reprimir la “agitación” aprista en razón de la ilegalidad de dicha disposición. Para entonces

el golpe militar que dirimiera el empate político estaba en marcha (Gonzalo Portocarrero, 1983)

A su vez, los sectores más radicales del partido aprista, frustrados por el fracaso de la acción partidaria, organizaron un movimiento revolucionario anti oligárquico basado en un levantamiento militar con fuerte participación popular armada. Este debía terminar con todas las limitaciones legales impuestas por las clases dominantes afín de alcanzar la democratización de la sociedad, llevando a la práctica la tesis que el mismo Haya planteaba en los años treinta. Mientras Haya de la Torre apoyaba los preparativos del comando revolucionario, simultáneamente se dedicó a conspirar con algunos generales con el objeto que estos se adelantaran y crearan las condiciones legales para que el APRA pudiera obtener la indiscutible hegemonía política, siguiendo a si la línea inaugurada en 1931. La ambivalencia de la jefatura aprista determino que el movimiento revolucionario se iniciara con un levantamiento de la marinería sin la debida coordinación con los miles de militantes apristas que esperaban la orden de entrar en acción. El movimiento fue sangrientamente debelado, desbaratándose trágicamente la oportunidad de llevar a cabo una transformación revolucionaria del país (Cotler, 1978b: 271).

A raíz de este fallido levantamiento, el gobierno puso al partido aprista fuera de la Ley e inició la persecución de sus dirigentes. Se dieron las condiciones para que las fuerzas oligárquicas derribaran al gobierno democrático de Bustamante y Rivero que había perdido las bases sociales y políticas que lo habían sustentado hasta entonces. Al cabo de tres semanas el general Manuel A. Odría, con el claro y abierto patrocinio político y económico de la Alianza Nacional, dio un golpe de Estado que acabó con el frustrado experimento democrático.

Si bien el gobierno de Odría fue el producto de la “Alianza Nacional”, muy pronto alcanzo un cierto grado de autonomía, desestimando algunas de sus principales indicaciones, sobre todo, las relativas a la forma de conducir la economía del país. Debido a la reestructuración social en curso, Odría se vio obligado a

integrar, política y económicamente, a los sectores más desplazados de las clases dominantes así como a los emergentes sectores medios que buscaban compartir con el capital extranjero y el sector oligárquico de la burguesía, los beneficios que otorgaba la explotación de los sectores populares. De otro lado, la presencia aprista en estos sectores populares, hacía necesaria una política que bloqueara su expansión, especialmente entre los migrantes a las ciudades. Con ello quedo evidente la contradicción entre el funcionamiento concentrador del régimen oligárquico y las presiones políticas latentes y manifiestas de los diferentes sectores de la sociedad (Bourricoud, 1991).

Para resolver estas tensiones, Odría incremento notablemente el gasto público: el presupuesto de 1949 respecto al anterior fue mayor en un 45%, contrariando las formulas relativas al equilibrio fiscal de sus asesores oligarcas. De 1955, el gasto público alcanzó el 13% del producto bruto anual, destinado fundamentalmente a la construcción de obras públicas. Si bien Odría incidió en el déficit fiscal, el incremento del valor de las exportaciones, especialmente durante la guerra entre EE.UU. y Corea, lo amenguó notablemente. Mediante esta política el gobierno buscaba movilizar recursos y redistribuir prebendas que facilitaran el enriquecimiento de sus clientes y, al mismo tiempo, satisficieran, al menos parcialmente, las exigencias de empleos y servicios públicos de los sectores populares migrantes. En este sentido, el gobierno de Odría amplio la seguridad social, otorgo el salario dominical e inauguró una nueva modalidad de incorporación de la población trabajadora al decretar la participación de esta en las utilidades de las empresas, lo que implicaba un antecedente de lo que sería la “comunidad industrial” creada posteriormente por el gobierno de las Fuerzas Armadas en 1970. Asimismo, el grupo gobernante organizó el “Partido Restaurador”, como mecanismo de patronazgo de las masas populares migrantes.

En efecto, puede distinguirse dos formas de relación política entre el gobierno de Odría y los sectores populares.

A raíz del golpe instigado por los exportadores, Odría inició una encarnizada persecución contra los partidos Aprista y Comunista, así como contra las organizaciones sindicales ligadas a ellos, bajo el pretexto de participación en la sublevación del Callao. Los dirigentes políticos y sindicales fueron apresados o deportados y Haya de la Torre tuvo que asilarse en la embajada de Colombia en Lima, de donde no saldría hasta 1954.

La CTP fue declarada ilegal y tuvo que actuar desde la clandestinidad bajo la dirección de Negreiros. Perseguido por la policía este fue asesinado en 1950. La represión, bajo el amparo de una “ley de Seguridad Interior”, que ejerció también contra los dirigentes comunistas y trotskistas (un pequeño Partido Obrero] Revolucionario que se había formado en 1946). Se utilizaron métodos de represión como la organización de manifestaciones públicas con gente reclutada especialmente por el Ministerio de Gobierno, o como en envío de matones a las asambleas sindicales para provocar la intervención de la policía (Sulmont, 1975: 31).

Pero, al reprimir al APRA y a la mayoría de las organizaciones populares, el régimen se arriesgaba a no contar con ningún apoyo de masas. La represión podría generar, de contra golpe, un nuevo frente popular, una nueva fuerza revolucionaria explosiva. El régimen trató por lo tanto de implementar una política que lo permitiera contar con ciertas bases sociales de apoyo. Al no poder contar con las principales organizaciones obreras y populares controladas por el APRA y que eran blanco de la represión, trató de ganarse del apoyo de ciertos gremios o sindicatos cuyas dirigencias se oponían al APRA y eran proclives al oportunismo o a cualquier manipulación (Sulmont, 1975: 31). Se ha dicho que Odría:

“Era anti sindicalista pero no anti-obrero. Mientras que, por un lado, les daba a los empleadores una casi completa libertad para destruir a los sindicatos formados en sus negocios, a los obreros se les daba sorprendentes beneficios salariales y sociales. Decretó, por ejemplo,

siete aumentos generales de salarios, mientras estuvo en el poder....Odría dejó el poder con mucha gente convencida de que él había hecho por los obreros más que nadie en la historia del Perú. Su política laboral fue paternalista en un modo elefantino” (Payne, 1965: 51).

El régimen también podía canalizar las demandas de ciertos sectores populares desorganizados que estaban en plena expansión durante estos años: los migrantes urbanos recién llegados, las poblaciones de las barriadas, la nueva empleocracia y la nueva pequeña burguesía. Estos sectores todavía no habían sido penetrados profundamente por los partidos y su movilización política era muy difusa.

El régimen obtuvo el apoyo de algunos dirigentes desplazados de la CTP o expulsados del PC (como Juan P. Luna) o del Partido Aprista. Es interesante anotar que los sectores laborales que más se volcaron hacia el odríismo fueron sectores de trabajadores pequeños propietarios como el caso de los choferes, o los vendedores de mercados), o trabajadores ocasionales, muy vulnerables a la competencia en el mercado y el control a través de mecanismos de clientelaje tal como en la construcción, a estos sectores se añadieron elementos del lumpen-proletariado (Sulmont, 1975: 33). Los dirigentes obreros pro-odriístas, el grupo de Luna e incluso algunos “peronistas” peruanos, intentaron aprovechar el anti-aprismo de Odría para “reorganizar” la CTP. Sin embargo, el comité de reorganización que se formó en 1952 no logró consolidarse encontrándose siempre con mayoría aprista en sus asambleas.

Los apristas seguían dominando el movimiento sindical y la CTP se había adaptado a la vida clandestina. Organizaciones controladas por el APRA, como la Federación Textil, la Unión Sindical de Lima y del Callao seguían muy activas, realizando inclusive algunas huelgas exitosas. En 1951 importantes dirigentes sindicales apristas fueron liberados y la CTP funcionó como organización de pacto con Sabroso de Secretario General. Sin embargo, Odría mantuvo el decreto de disolución de la CTP.

Esta oposición a la legalización de la CTP por parte de Odría se dio en el mismo momento en que dicha central participaba activamente en la organización del “sindicalismo libre” en América Latina, con la creación de la organización Regional Interamericana del Trabajo (ORIT) en 1951. La ORIT nació bajo los auspicios de la guerra fría y la del anti-comunismo de la democracia norteamericana de post-guerra. A través de la ORIT, los Estados Unidos presionaron al gobierno de Odría para que liberalizara su política en relación al sindicalismo democrático aprista, como forma de impedir el avance del sindicalismo comunista. Odría se resistió a estas presiones hasta 1954. Pero la dirigencia sindical aprista, encabezada por Sabroso, le dio pruebas de su voluntad de implementar un sindicalismo negociador y de conciliación. A partir de 1954 el APRA y el PC gozaron de mayores libertades. La CTP fue restablecida oficialmente en 1956 (Sulmont, 1975: 33-34).

La relación de Odría con otros sectores populares tomó otras formas. Auspició una gran cantidad de proyectos públicos de vivienda que significaron nuevos hogares a familias de bajos ingresos y estos proyectos, junto a otros programas de obras públicas de Lima, produjeron un auge de la industria de la construcción y un gran incremento de empleos para la clase trabajadora. En su empeño por establecer una relación más “paternalista” entre el Estado y los sectores más pobres de Lima, Odría enfatizó la práctica de la “caridad” y el regalo a los pobres.

Su esposa, María Delgado de Odría, imitando a Eva Perón, la esposa del presidente populista argentino, desempeñó un importante rol en este despliegue del “paternalismo” político, realizando numerosas visitas de caridad a los pobres, extensamente publicitadas con fotografías en la primera plana del diario del gobierno “La Nación”. El “Centro de Asistencia Social María Delgado de Odría”, estructurado a semejanza de la organización de Eva Perón, sería el principal canal de sus actividades caritativas. De esta manera, buscaba remplazar la política que el APRA había tratado de promover. En realidad, la ayuda del

gobierno llegaba a los sectores populares como una respuesta a la movilización y a la organización de los intereses de las clases necesitadas (Cotler, 1978: 71).

Uno de los más importantes aspectos de los esfuerzos de Odría por establecer un tipo de política más paternalista, fue su amplio apoyo a la formación de barriadas. Ya desde el tiempo que fue ministro de Gobierno durante la administración de Bustamante, existe evidencia de que, aunque la policía intentó desalojar a las invasiones que se habían producido entre 1945 y 1948, Odría los impidió por lo menos en tres ocasiones, y permitió que los invasores se quedaran en las tierras (Collier, 1978. 70-72).

Odría y su esposa se identificaron activa y públicamente con las barriadas y muchas de las actividades caritativas de doña María se centraban en ellas. Al mismo tiempo que ayudaba a las barriadas y a su formación, Odría también las utilizaba como “base de apoyo político”. Esta relación de intercambio está ilustrada, más claramente, a través de los estrechos lazos que desarrolló con la más grande y más importante de las barriadas cuya formación auspició en Lima: la llamada “27 de Octubre”, que asumió dicho nombre en recuerdo de la fecha del golpe que lo condujo al poder. En 1951 se promulgó una ley especial que creaba un nuevo distrito para esta barriada y se otorgó poder a la asociación de pobladores para enrolar a las personas que se establecieran en el distrito. Esta asociación, llamada “Asociación de Padres de Familia 27 de octubre”, era manejada por estrechos colaboradores de Odría (Collier, 1978: 72).

Esta Asociación de Pobladores desempeñó un activo rol en las manifestaciones de apoyo político al presidente, marchando periódicamente a la Plaza de Armas de Lima manifestándole su apoyo hasta publicando avisos de páginas enteras en los diarios para conmemorar la fechas de cumpleaños de doña María y de los aniversarios del golpe. Es decir, que la relación paternalista significaba que a cambio de la ayuda a las barridas, Odría recibía al apoyo popular para legítima su mandato y para organizar un partido con él esperaba perpetuarse en el poder.

En cierto sentido, estas asociaciones comunitarias “movilizaban” a la gente para que “participara” en las manifestaciones de masas.

Sin embargo, esta movilización y esta participación servían para expresar un apoyo político que no se relacionaba con ningún tipo de demandas, muy distinto por tanto, al movimiento que el APRA había tratado de promover en los sectores populares. En general, salvo ciertas excepciones, en estas asociaciones no había ninguna tendencia a formular demandas propias al sistema político. Ellas existían con el propósito de efectuar proyectos comunales y de cooperar con cualquier programa de ayuda estatal o privada, cambiando a menudo inclusive a sus directivos con cada nuevo presidente.

La política de Odría tenía asimismo importante repercusión respecto a la urbanización, ya que la formación de “barriadas” fomentaba la migración hacia la capital y facilitaba a los migrantes su permanencia en ella. El amplio apoyo de que Odría dio a la formación de “barriadas” podría, por lo tanto, interpretarse como un fomento al crecimiento urbano de las ciudades. Otros aspectos de su gobierno tuvieron también este efecto. La enorme concentración de obras públicas en la capital aumentó ostensiblemente la oferta de empleo para la clase obrera. Los programas de ayuda en gran escala que Odría activó hacia los sectores populares urbanos de Lima debieron haber fomentado, asimismo, la migración hacia la capital.

Durante el gobierno de Odría las “barriadas” llegaron a desempeñar un papel destacado en la política peruana. Odría demostró que el gobierno no podía apoyar activamente la formación de “barriadas”, como un medio barato de ayuda a los sectores populares, como un medio para obtener apoyo político y fomentar entre estos y el Estado, una relación política de clase, basado en la formulación de demandas a través de la movilización desde bajo, Odría trató de fomentar un patrón autoritario de lazos informales, paternalistas que, más que intensificar, tendían a oscurecer la identificación de clase.

Esto no podría sino significar un poderoso elemento de estabilidad para el sistema y un resguardo del orden político en tanto, que los pobladores y migrantes no emergían como una fuerza social autónoma en la escena política y más bien, su relación con ellos era intermediada por una institucionalidad formal, paternalista y autoritaria (Collier 1978: 76).

Esta política determinó que Odría dispusiera de una relativa autonomía política respecto al grupo oligárquico que había auspiciado su ascenso al poder, lo que permitió que se hicieran manifiestas las diferencias existentes al interior de la clase dominante. Los exportadores encontraban que el comportamiento político de Odría resultaba cada vez más “arbitrario”, razón por la cual el mismo grupo que patrocinó el golpe de 1948, propuso, a través de su vocero, el diario “La Prensa”, el retorno al “Estado de Derecho”.

Paralelamente las aspiraciones democráticas de las masas populares y de las nuevas clases medias en expansión, crearon las condiciones para que los representantes políticos de los viejos intereses, consideraran la necesidad de restablecer las formas institucionales de mediación entre los variados intereses en juego, y que permitieran dirimir sus diferencias de manera institucionalizada, a fin de evitar su abierta confrontación.

Para decirlo de otra manera, la reestructuración de las clases sociales y de sus consiguientes relaciones, alentaron las presiones políticas que buscaban modificar el carácter oligárquico del Estado. Es decir, el Estado debía abandonar su tradicional papel de garante de la dominación social ejercida monopólicamente por los enclaves imperialistas agrarios y mineros, conjuntamente con su clientela nacional, con una relativa apertura a las exigencias de las clases populares hasta entonces excluidas de la vida política. Lo que realmente se pretendía era hacer menos evidente su naturaleza “clasista” y que apareciera como constituyendo la expresión de un “consenso nacional”.

La movilización que logró “La Prensa” para estos fines, y la tácita aprobación del clandestino partido Aprista, obligó a Odría a convocar a una convención de “notables” en el Convento de Santo Domingo en 1955, a fin de integrar políticamente a la clase propietaria y proponer un sucesor. Pero resultaba evidente que para regresar a un Estado de Derecho, con la consiguiente convocatoria a elecciones, era necesario contar con los votos de apristas. De allí que el resultado de la mencionada convención diera paso a una situación por demás insólita: la negociación de dos fracciones de la burguesía con el APRA. Mientras que Hernando de Lavalle, designado por Odría como su heredero y representante nato de la coalición oligárquico-imperialista, ofrecía al APRA el retorno a la legalidad una vez logrado el triunfo electoral, Manuel Prado, que dirigía la fracción urbana “nacional”, ofrecía al APRA el co-gobierno y una alianza política: la “convivencia”. (Cotler, 1978b: 294-295).

Los cambios en la estructura social tuvieron impacto inmediato en la participación electoral, en la medida que la migración y alfabetización iban asociadas. En las elecciones de 1956 participaron alrededor de 1'250,000 ciudadanos, es decir, casi tres veces más que en 1950, cuando Odría convocó a elecciones para legitimar el golpe de 1948. Sin embargo, la población electoral de 1956 significa a alrededor del 30% de la que en realidad tenía edad para integrarla.

El triunfo de Prado, con el 45% de los votos emitidos, se debió al apoyo aprista, con lo que el APRA reiteraba su apoyo a aquellos sectores “progresistas” que le permitieran volver a gozar de libertad de acción. Por un lado, la fracción “moderna” de la clase dominante, desarrollada al amparo de las inversiones extranjeras y por lo tanto subordinada a ellas, había madurado lo suficiente como para pretender su autonomía de la fracción oligárquica. En este sentido el “pradismo” se presentaba como el compañero ideal del APRA, capaz de coordinar y complementar la acción del partido representativo de las clases medias y populares, destinado a lograr paulatinamente la modernización del país.

Por otro lado, el APRA había aprendido una lección con la derrota de 1948 y estaba decidido a controlar la movilización popular y acatar las reglas del juego parlamentario, constituyéndose en una “oposición leal”. Es decir, el APRA abandona sus postulados y métodos radicales para favorecer el desarrollo paulatino de los cambios en marcha, que permitían modernizar el país, sin ruptura constitucional. Además, era claro que, de acuerdo con el diagnóstico de Haya, las inversiones capitalistas reducían el dualismo feudal-capitalista en favor de este último. Lo imprescindible entonces, era legislar para que este sistema fuera más redistributivo, en una palabra, “popularizar el capitalismo”. Lo contrario, podría significar alentar el desarrollo de tendencias radicales, con el consiguiente desarrollo del “comunismo internacional”. Así el Plan Mínimo de “transición” de la década de los años treinta, devino en su plataforma política “máxima”.

En última instancia, el “pradismo” y el APRA se convencieron que era imposible alcanzar sus propósitos particulares sin mediar la mutua colaboración y que había que abandonar cualquier tipo de pretensiones monopólicas. Se dio el acuerdo conocido como la “convivencia”: El “pradismo” reconocía la necesidad de darle al APRA una cuota de participación política que, inter alia, alentaría su domesticación. El Partido Aprista asumía la obligación de controlar las exigencias populares y contener al comunismo (Cotler, 1978b: 299-300), es decir que, en ambos casos, el fantasma comunista que recorría el continente devenía en aglutinante del APRA y la burguesía. Por último, a través de este tipo de “coalición” y de la consiguiente consolidación de las instituciones y valores democráticos, el APRA seguía esperando alcanzar el poder mediante el voto popular, al mismo tiempo que con el consentimiento de las fuerzas dominantes debidamente “democratizadas”.

En el mismo momento en que se establece la “convivencia”, sectores de las clases medias y populares que se incorporaban a la vida política sin filiación definida, pero que veían la posición aprista como claudicante, constituyen nuevas organizaciones políticas. Arquitectos e ingenieros, escritores y poetas, filósofos

y antropólogos, forman partidos que si bien no eran “anticapitalistas”, se postulaban como “anti-oligárquicos”. De esa manera, se crean partidos que como “Acción Popular” y la “Democracia Cristiana”, elaboran planteamientos modernizantes pero que no tienen la capacidad ni el interés de ligarse al movimiento sindical obrero o campesino, como tampoco tendrán el interés en influirlos o controlarlos orgánicamente. El “Movimiento Social Progresista”, partido recientemente formado, también reformista y modernizante pero con ciertos rasgos radicales y “antiimperialistas”, tampoco tuvo la capacidad orgánica para movilizar a los sectores obreros y populares más organizados (Quijano, 1973: 40-41).

En términos generales, los nuevos partidos de capas medias no perseguían revolucionar las bases del orden político vigente, sino planteaban la necesidad de modernizarlo y de reordenar el edificio social, ampliar el espacio político en el que pudieran hacer valer las demandas de los grupos sociales que representaban, erradicando sólo a los sectores “pre-capitalistas”. Su participación en el Parlamento definía su adhesión a las reglas democráticas, las cuales debían profundizarse y por tanto, a ese nivel, canalizaban aquellas expectativas que ya no eran canalizados por el APRA.

Esto explicaría una recomposición del sistema de partidos, caracterizándose no por su polarización, sino por los contrastes entre dos formas de lograr el capitalismo autónomo y de profundizar el régimen político. Esto hace aparecer contradicciones latentes, pero que no apuntan, necesariamente, hacia la inestabilidad del régimen.

Por otro lado, desde mediados de los 50, se inició de manera sostenida, un amplio movimiento campesino para recuperar la tierra usurpada por los terratenientes. Los trabajadores urbanos, tratando de mejorar su participación en los ingresos, se reorganizaron y se movilizaron, aun cuando su proyección estaba controlada por el APRA. Del mismo modo, la población migrante de las

“barriadas” comienza a presionar al gobierno para obtener la titulación de las tierras “invadidas” y por la expansión de los servicios urbanos.

Frente a estos problemas sociales, el sector político dirigente de la clase propietaria, tuvo la capacidad de flexibilizar y agilizar una política “preventiva”, buscando los medios para satisfacer dichas exigencias sin por ello perder el control del proceso económico y político, ya que de no hacerlo así, dichas presiones podrían desembocar en una explosión revolucionaria que podría destruir el orden vigente, es decir, era necesario asegurarse el orden político y satisfacer parcial y segmentariamente las exigencias populares.

Esta política propiciada por la burguesía, favorecía la gradual modernización de la economía y sociedad del país, sin provocar bruscas alteraciones en el orden existente. La expansión del capitalismo abriría válvulas de escape a las presiones mediante el sistema de goteo que, a la larga, promovería la expansión de la riqueza, y su concentración implicaría nuevas inversiones, más empleo, se incentivaría el afán de lucro, se crearían nuevas empresas y nuevas oportunidades de trabajo. Por el contrario, ceder a las pretensiones de los partidos reformistas en términos de sus planteamientos llevar a cabo “reformas estructurales”, podría implicar una “distribución de la miseria”, crear un Estado ineficiente y significaría propiciar el “totalitarismo comunista” (Cotler, 1978b: 338-339).

Sería esta política la que por “táctica” el APRA pasó a defender. El papel de ese partido era clave en el nuevo diseño político de la burguesía, puesto que el control que mantenía sobre las masas organizadas lo hacía el intermediario obligado entre las clases dominantes y las clases populares. Es así como el APRA pasó a constituirse en el mediador de los requerimientos burgueses y en freno de las aspiraciones populares.

Al iniciarse el segundo gobierno de Manuel Prado, y con el cual el APRA entró en “convivencia”, la CTP y muchas organizaciones sindicales resurgieron a la

oficialidad. También se dio una nueva ola de sindicalización, tanto en las nuevas empresas como en las antiguas, donde la represión patronal había impedido hasta entonces la formación de sindicatos, como era el caso de importantes haciendas agro-industriales. Esta sindicalización fue impulsada por el APRA y por los partidos de izquierda y del nuevo reformismo, pero el APRA mantuvo su control sobre la CTP y la mayoría de los sindicatos (Sulmont, 1975: 46-47).

La acción sindical de la convivencia ha sido caracterizada por James Payne como “political bargaining” (“negociado político”). Según este autor, en el Perú, las reivindicaciones y las negociaciones sindicales a nivel de las empresas tiene poco efecto, debido a la inestabilidad laboral de los trabajadores y la competencia en el mercado de trabajo; por lo tanto, la acción sindical, para tener eficacia, debe tomar otras vías: los actos demostrativos de violencia y la presión política (Payne, 1965). Al respecto, el APRA tenía con la convivencia, ventajas frente a los grupos políticos. El APRA podía manejar el “potencial de violencia” de los obreros, como medio de presión política, en un juego en el que este partido tenía relativamente abiertos los canales de negociación.

Sin embargo, el APRA contaría con crecientes dificultades en mantener su liderazgo sobre los nuevos sindicatos y tuvo recurrir a métodos cada vez más impositivos, ligados a la acción del Estado y de la burguesía, para poder impedir el surgimiento de nuevas corrientes sindicales de carácter “clasista”. Es así que, para mantenerse en los sectores donde penetraban estas corrientes, la CTP tuvo que crear numerosas “organizaciones paralelas”, que con el apoyo del gobierno, se les otorgaba inmediatamente su reconocimiento oficial. Inclusive, los sindicatos anti-apristas debían recurrir a la CTP, por ser ésta central el único canal legal de negociación con el Ministerio de Trabajo. Se generó así un profundo divisionismo obrero y el sindicalismo llegó a ser el escenario de intensas pugnas internas (Sulmont, 1975: 47).

La CTP trató también de defenderse de la penetración de las nuevas corrientes “clasistas”, propiciando el “sindicalismo libre” impulsada por la ORIT, bajo el

apoyo del Departamento de Estado norteamericano. Bajo estas banderas, la CTP impulsó un sindicalismo de trato directo a nivel de las empresas, rechazando la “politización” de la lucha entre el trabajo y el capital y las acciones de clase del proletariado. Dicho “sindicalismo libre” se opuso abiertamente a la influencia del “comunismo” en el campo sindical, contraponiéndole el “liberalismo democrático” y desde ahí, propuso reformas de carácter modernizante en el marco del sistema capitalista y dentro de la esfera de influencia de los Estados Unidos. Esta combinación de “sindicalismo aprista” y “sindicalismo libre”, empezó a tener el apoyo de la burguesía peruana “progresista”, a la vez que sirvió de base para la implementación de un sistema de información y de control del gobierno estadounidense sobre el movimiento sindical peruano (Sulmont, 1975: 48).

Frente a los esfuerzos de la CTP para mantener el control aprista sobre el sindicalismo, los grupos anti-apristas quedaban dispersos y vulnerables a la represión; su acción política debía resignarse muchas veces a seguir las bases obreras en el proceso de radicalización de sus reivindicaciones inmediatas. Entre estos grupos anti-apristas estaban “Acción Popular”, la “Democracia Cristiana” y otros movimientos afines, que como ya señalamos, tuvieron poco enraizamiento en el movimiento sindical. En cambio el PC, aún debilitado, pero consolidándose orgánicamente desde 1956, fue el partido de mayor influencia en el terreno sindical después del APRA. Sin embargo, al igual que el APRA el PC fue objeto de una fuerte oposición por parte de una “nueva izquierda” y de los grupos trotskistas. Expresión de ello fue la formación, en 1962, del “Movimiento de Izquierda Revolucionaria” (MIR), en base a sectores marxistas del “APRA Rebelde” (Sulmont, 1975: 48).

El sindicalismo adquirió un peso creciente en la vida política nacional. Con el asentamiento del nuevo proletariado urbano-industrial, minero y pesquero, la clase obrera peruana adquirió mayor desarrollo. La expansión del volumen de asalariados y la multiplicación de los reclamos laborales obligaron a los empresarios y al Estado a racionalizar las relaciones de trabajo y a modernizar

sus instituciones de mediación y de control. A partir de 1961, la legislación sindical fue completada y un número creciente de sindicatos fueron reconocidos.

El “sindicalismo aprista”, hegemónico hasta 1968, sirvió a la vez como canal de institucionalización de los conflictos y como fuerza política de contención de los movimientos “reformistas” y “revolucionarios”. Estrechó aún más sus relaciones con la ORIT favoreciendo una amplia labor de difusión del “sindicalismo libre”. En 1962, la CIP conjuntamente con el gobierno peruano, suscribió un acuerdo con la “Alianza para el Progreso”, para la creación de un “Centro de Estudios Laborales del Perú (CELP), financiado por la A.I.D. El asesoramiento del CELP corría a cargo del “Instituto Americano para el Desarrollo del Sindicalismo Libre” (IADSL), órgano de educación y propaganda de las centrales sindicales norteamericanas, AFL-CIO.

Las actividades del IADSL son apoyadas por el gobierno norteamericano y por destacados capitalistas con intereses y presencia en América Latina, tales como Grace, Rockefeller y otros. Peter Grace, presidente de una de las corporaciones norteamericanas más importantes en América Latina, era Presidente del Consejo de Administración de la IADSL, cuyo Presidente General era George Meany, un funcionario sindical norteamericano de la AFL-CIO. El 98% del presupuesto de la IADSL estaba financiado por el gobierno de los Estados Unidos. El IADSL, a través del CELP, “entrenó” hasta 1970 a unos 20,000 dirigentes sindicales en el Perú (Ver “CIA. Labor Operations in Latin America”, Counter-spy, Vol.2, Issue 2, Washington, Winter 1975, p.47) En el sector sindical, las agencias de “entrenamiento empresarial”, actuaban bajo los mismos criterios políticos del “sindicalismo libre”, logrando así imponer una estrategia coordinada para influir sobre las relaciones laborales en el Perú (Sulmont, 1975: 80).

Por otro lado, durante este periodo, el Estado no fue neutro frente al desarrollo de los sectores migrantes y de las barriadas. Por el contrario, desde una óptica liberal, se enfatizó la “autoayuda” y la “autonomía” con respecto a la “política”

entre los pobladores, en contraste con la “dependencia política” fomentada anteriormente por el General Odría. En efecto, al deteriorarse las relaciones entre la burguesía exportadora y Odría, *Pedro Beltrán*, principal líder de la oposición, decidió concentrar la “oposición” en un punto que le permitiera atacar vigorosamente la política general de Odría y, simultáneamente, ganarse apoyo popular: el problema de la escasez de la vivienda de bajo costo. Lanzó una campaña masiva a través del diario “La Prensa” y el diario “Última Hora”, tratando de recalcar la gravedad de la escasez de vivienda, el fracaso del gobierno para tratar el problema en forma efectiva y que muchas de las políticas gubernamentales de vivienda eran, de hecho, contraproducentes. Beltrán aducía que el Estado no podía contribuir de modo significativo a la solución del problema y que debía darse un rol más importante a la “empresa privada” en la construcción de viviendas. Beltrán sostenía que únicamente el “sector privado” tenía la capacidad de producir nuevas viviendas y satisfacer las necesidades de la población de Lima (Collier, 1978: 81).

Para dramatizar la gravedad de la “escasez de vivienda” en Lima y hacer públicas las soluciones propuestas por él, Beltrán estuvo involucrado en el apoyo a una de las más grandes invasiones ocurridas en Lima: la llamada “Ciudad de Dios”, la noche de Navidad de 1954. Hay evidencias que sugieren que Beltrán prestó también su apoyo por lo menos a una invasión en el Cusco. Es decir, que apoyando la formación de “barriadas”, Beltrán escogió luchar contra Odría en su propio terreno.

En la época del gobierno de Prado, hubo un gran interés por la política de “barriadas” y más en general, por la “política de vivienda”. Como lo había hecho en el periodo de Odría, Pedro Beltrán desempeñó un rol principal en el debate. Como parte de la política “preventiva”, Prado creó una Comisión de Vivienda y Reforma Agraria, presidida por Beltrán. Más tarde, en 1959, como Primer Ministro de Prado, Beltrán tuvo la oportunidad de ensayar muchos de sus planteamientos sobre la vivienda y las “barriadas”, principalmente a través de una nueva institución fundada en 1960, el “Instituto Nacional de la Vivienda”

(Pike, 1967: 297). Los dos componentes principales del programa propuesto por Beltrán eran fomentar el papel de la actividad privada en la construcción de viviendas y aumentar las oportunidades para el desarrollo de ellas, basándose en la “auto-ayuda” (Collier, 1978: 88).

En el programa de Beltrán, el rol del “sector privado” debía ser estimulado por medio de la eliminación del control de alquileres, la liberación de impuestos para alentar la construcción de viviendas de “interés social”, la modificación de las transacciones de bienes raíces para hacer más justas las transacciones correspondientes a las propiedades pequeñas; hacer más fácil los requisitos para obtener hipotecas e introducción de seguros sobre las mismas; el fomento a las asociaciones mutuales de ahorro y crédito; e incentivos especiales para la inversión privada, que ayudarían a bajar el precio de los terrenos.

Para fomentar la “auto-ayuda”, se construirían ciertos tipos de conjuntos habitacionales que se adecuasen a dicha actividad y a la “cooperación” entre vecinos, proporcionándose además la ayuda técnica necesaria. Beltrán enfatizó particularmente el valor de la “auto-ayuda” en las “barriadas” e insistió en que deberían otorgarse “títulos de propiedad”, una vez que se hubiera realizado el mejoramiento de la “comunidad” por medio del “esfuerzo propio”. De esta manera las “barriadas” serían incorporadas y consideradas dentro del sistema convencional de la “propiedad privada”.

También propuso un programa de “ayuda mutua”, consistente en coordinar el trabajo de grupos de quince a veinte familias para construir de inmediato sus casas, contando con la ayuda técnica del Estado para guiar sus esfuerzos. Las campañas de Beltrán recalcaban constantemente la idea de que la mayor cantidad posible de familias peruanas deberían convertirse en “propietarias” y que cada una de ellas debía tener “su casa propia”.

Al convertir el asunto de la “casa propia” en un tema político trascendental para la mayoría de los peruanos, Beltrán estaba también respondiendo a un profundo

y básico anhelo de las clases necesitadas. La marcada importancia que los grupos de bajo ingresos daban a la idea de ser “propietarios” de vivienda, ésta notablemente reflejada en una encuesta hecha a trabajadores industriales de la gran Lima en 1962-1963. En respuesta a las preguntas acerca de su más importante “sueño” personal, el 54 % indicó que era el de tener una “casa propia” y “ser propietario”. En cambio, solamente el 9,9 % habló de “trabajo permanente”, el 9,7% de una “buena situación económica” y el 8.6% de contar con “buena salud”. Estas tres últimas respuestas representaban ideales que podían suponerse muy importantes y, sin embargo, la respuesta del “sueño de la casa propia” era el doble de las otras tres respuestas juntas (Collier, 1978: 89).

Al tratar de ayudar a los sectores populares a satisfacer su deseo de “ser propietarios”, Beltrán perseguía un conjunto definido de metas políticas y sociales más amplias. Se supone que él creía que si los sectores populares se les daba casas agradables, de las que pudieran ser propietarios y que ellos mismos pudieran mejorar, esto los ataría al “sistema social”, aumentaría su respeto por la “propiedad privada”; los haría menos susceptibles a los “movimientos radicales”, y sobre todo, menos “dependientes” del Estado.

El enfoque de Beltrán para “incorporar” socialmente a los sectores populares era, por tanto, contrario al de Odría. Por medio de la “caridad” y el “paternalismo”, Odría aumentaba la “dependencia” del pobre respecto al Estado, Beltrán, por el contrario, buscaba reducir la “dependencia” por medio de la creación de “comunidades” autosuficientes de pequeños “propietarios” y que sobre todo, éstos se asumieran como tales. La idea central era que el dotar casas y generar prácticas de “auto-ayuda”, producían “estabilidad emocional” y reducían el “conflicto social”, contribuyendo de esta manera, a la “seguridad” y a la “estabilidad del país”. Pero también, ésta política les enseña a los pobres a cuidar sus propios asuntos haciendo uso de los recursos que tenían a la mano, convenciéndoles de que solamente “por su propio esfuerzo”, y no por medio de la ayuda del Estado o de las políticas públicas radicales, podrían lograr una vida mejor. Beltrán estaba interesado en crear en las “barriadas” una estructura social

capaz de inhibir el desarrollo y la expresión política de los intereses de las clases populares de Lima (Collier, 1978: 91).

Esta estrategia de “incorporación” no era, por supuesto, la única meta que Beltrán intentaba promover por medio de sus políticas de vivienda y de barriadas. El énfasis de dichas políticas en fomentar el papel del “sector privado” en el desarrollo de la vivienda, servía claramente a los intereses comerciales e inmobiliarios con los que él tenía no solamente una estrecha relación, sino una vinculación directa, debido a su función en las Mutuales y en los negocios inmobiliarios.

Por otro lado, esta política abrió el campo para que una multitud de instituciones “benefactoras” privadas, nacionales extranjeras e internacionales, que con el supuesto objetivo de realizar acciones de “bienestar” y de “promoción social”, desarrollaran una estrategia de prevención y desmovilización política en las “barriadas”.

En efecto, las acciones “caritativas” que antes se efectuaban aisladas en las “barriadas”, comenzaron a ser institucionalizadas, a partir de la comprensión de su rol como elemento socializador del poblador. Muchos de los pobladores eran migrantes recién llegados a la ciudad, comenzaban una nueva experiencia urbana y querían, de alguna forma, participar en las actividades urbanas. Diferentes grupos urbanos de poder comenzaron a establecer sus propias instituciones para trabajar al interior de las “barriadas”. Diferentes iglesias, empresarios, comerciantes, cooperativistas, el partido aprista y la CTP, las organizaban. La “Alianza para el Progreso” y el gobierno de los Estados Unidos, las motivaban y respaldaban (Rodríguez, Riofrío y Welsh, 1980: 33-34).

Esta institucionalización dio como resultado la invasión de las “barriadas” por parte de “misioneros” y “voluntarios”, encuestadores, investigadores sociales, etc., quienes se encontraron con que los pobladores no tenían intereses políticos más allá de sus preocupaciones inmediatas, que las “barriadas” no eran “campo

de cultivo para el comunismo” y que ellas no intentaban “invadir” la áreas residenciales de la ciudad; en fin, que los pobladores eran muy respetuosos de la vida “democrática” del país. Las instituciones “benefactoras” pasaron del planteamiento “paternalista” al de “desarrollo comunal” y a la “auto-ayuda”, al amparo de la política oficiosa del gobierno.

Su activa presencia en las “barriadas”, era la mejor oportunidad para los “benefactores” de demostrarles a los pobladores que las condiciones sociales de pobreza en que ellos se encontraban, podrían ser superables por intermedio de la organización “comunal” y el “esfuerzo propio”, y de esta forma, neutralizaban políticamente a la población transmitiéndoles y ofreciéndoles esta vez no víveres, ni alimentos, como en el caso de Odría, sino una determinada imagen de sociedad y un método practico que permitía alcanzar determinados logros. En las acciones de las instituciones “benefactoras”, se percibe el temor de que los pobladores tomen conciencia de las razones reales de las contradicciones de la vida urbana, y por eso están orientadas a establecer un control de la población en un nivel ideológico. (Rodríguez, Riofrío y Welsh, 1988: 36).

Las políticas del “desarrollo comunal”, de la “auto-ayuda”, de la “promoción” y la “cooperación popular”, fueron los mecanismos básicos desarrollados por estas instituciones con el objetivo de “integrar” a los pobladores de las “barriadas” en la escena urbana. Estas formas de control y de clientelismo individual, fueron planteadas en sus inicios por instituciones extranjeras como la “Agencia para el Desarrollo Interamericano” (USAID), ligada estrechamente con la acción del APRA en las barriadas, a través del “Instituto Peruano de Desarrollo Comunal”, el “Centro de Estudios Laborales del Perú”, la “Alianza Sindical Cooperativa”, el “Equipo para el Desarrollo Humano”, etc. Los empresarios nacionales también contaban con diversas organizaciones, en un principio surgidas por iniciativa extranjera, como la “Acción Comunitaria del Perú”, creada y subsidiada por la “Accione Internacional” (Americans for Commnunity Cooperation in Other Nations).

Las consecuencias de esta acción de los grupos “benefactores” fue crear la percepción en los pobladores de que es posible el desarrollo en base al esfuerzo personal, que los problemas residen en ellos mismo, que la “barriada” es una realidad aislada del resto de la ciudad. En realidad, tales acciones no les permitían tomar conciencia de que sus problema inmediatos, como por ejemplo, que obtener un lote, estaba determinado por los problemas básicos de la sociedad, como el sistema de tenencia de la tierra y de la política urbana del Estado. Con ello se les inducía a despreocuparse de la realidad nacional al concentrarlos, cada vez más, en los problemas específicos de cada “barriada”. Por último, a través de esta institucionalización de la “auto-ayuda” y la “cooperación popular”, no sólo se buscaba la “despolitización” de los pobladores, sino al mismo tiempo, convertir a la “barriada” en un espacio mercantil y de consumo masivo.

De este modo, mientras APRA otorgaba su apoyo político al régimen político existente, recibía en cambio la posibilidad de afiliar al partido tanto a la nueva población que se incorporaba a la urbe como a los nuevos sectores laborales, asegurando de esta manera su vigencia política. Si bien el APRA, a través del “Frente Único de Barriadas”, había apoyado por lo menos una “invasión” durante este gobierno, en la medida en que era parte de la coalición formada con Prado y estaba de acuerdo con los intereses conservadores, también colaboró en algunos desalojos que de hecho seguramente beneficiaban a intereses más capitalistas.

En la medida que dentro de la clase obrera se daban claros visos de diferenciación política, buscando independizarse del APRA y por su intermedio de la coalición dominante, resultaba obvio el apoyo oficial a la CTP, en cuanto desarrollaba un sindicalismo “responsable”, apegado a las normas de conciliar sus intereses con los de clase patronal, a fin de lograr aumentos de la productividad industrial, “única manera de compartir los beneficios entre capital y los asalariados”. Sin embargo, esta relación de intercambio no fue simple y sin dificultades, por la misma razón que ese tácito entendimiento significaba redefinir

cotidianamente los márgenes de negociación entre ellos, aunque plagados de amenazas y chantajes (Collier 1978: 87; Cotler 1978b: 340).

Con respecto al campesinado, éste se mostró como el sector social con mayor grado de movilización durante ese periodo, Pero, ¿podría afirmarse que se convirtió en una fuerza social desestabilizante? Los generalizados e intensos movimientos campesinos de la etapa 1956-1964 se desarrollan y explican en el contexto de una “crisis del sistema oligárquico de dominación”, uno de cuyos aspectos fundamentales era la crisis de la “estructura agraria” y el debilitamiento de los “terratenientes”. Al mismo tiempo, la movilización rural se constituía en un elemento crucial del resquebrajamiento del Estado Oligárquico y particularmente del orden agrario tradicional. Las movilizaciones campesinas además de mostrar la falta de legitimidad del régimen de dominación vigente, quiebran el poder regional y local del gamonalismo serrano y ponen en entredicho a la gran burguesía agraria. Además, los movimientos campesinos tuvieron un hondo impacto en la reorientación de la Fuerza Armada, constituyendo un elemento explicativo importante en la irrupción de un gobierno militar reformista.

En primer lugar, todo el accionar del campesinado se debió a una profunda recomposición social de los “movimientos campesinos” de aquellos años. Durante el período 1956-1964, la movilización campesina se generaliza por toda la sierra peruana y la “hacienda tradicional” se ve asediada tanto por las “comunidades campesinas” como por los campesinos “colonos”. Además, la base social de los “movimientos campesinos” se amplía significativamente en el periodo 1945-1964 con otros sectores de trabajadores rurales ubicados geográficamente en la costa: el proletariado agrícola y los yanacones, principalmente. Es decir, los generalizados e intensos “movimientos campesinos” que tienen una composición social sumamente heterogénea y vasta, esto es, que incluye a “comuneros”, “colonos de hacienda”, “proletarios agrícolas” y “yanacones”, tienen sus raíces en la complejidad y heterogeneidad de la propia “estructura agraria” y en las diferencias étnica, culturales y políticas

de los distintos ámbitos regionales y locales donde tienen lugar (Gibaya, 1983: 13-14).

En segundo lugar, no deja de ser significativa la amplitud y extensión de los “movimientos campesinos” de la época. Hasta las primeras décadas de nuestro siglo, en realidad, en ningún momento o etapa de su historia, la movilización rural había logrado alcanzar una dimensión verdaderamente nacional, sino que siempre había estado restringida aun ámbito regional específico. Sin embargo, Es en el periodo de 1945-1964 que los movimientos campesinos abarcan al conjunto del país, dejando de estar circunscritos a una provincia, departamento, localidad o región, y alcanzando por consiguiente una dimensión nacional.

En tercer lugar, para algunos autores, en el periodo de 1945-1964 se produce un cambio en los objetivos y en la ideología de los “movimientos campesinos”. Anteriormente, las luchas campesinas aunque basadas en la oposición a la opresión terrateniente y los poderes locales, se revestía de una ideología milenarista, nativista y mesiánica, y por tanto el componente “indígena” tenía un lugar hegemónico. Entre 1910 y 1925, con la movilización del proletariado agrícola y los yanacones costeños, la movilización comienza a plantear reivindicaciones laborales de tipo moderno y objetivos reformistas: aumentos salariales, mejores condiciones de trabajo, condiciones más favorables de arriendo, etc. En el periodo de 1945-1964 este cambio se consolida y alcanza también a los “comuneros andinos” y a los “colonos” de las haciendas, quienes asumen como objetivo central “la lucha por la tierra”, una meta definidamente social. Los comuneros ahora luchan por recuperar las tierras que les habían arrebatado anteriormente las haciendas. En el interior de las haciendas, los “colonos” luchan también por la tierra, fundamentalmente por conservar las parcelas que detentan. Por consiguiente, en la ideología y las metas de los “movimientos campesinos” del periodo puede apreciarse el predominio de lo campesino sobre lo “indio” (Gibaya, 1983: 16-17).

En cuarto lugar, en el periodo 1945-1964 se produce un cambio en las modalidades organizativas de los “movimientos campesinos”. Son dos formas de organización fundamentales de las movilizaciones rurales del periodo: las de las “comunidades campesinas”, que en estricto sentido no son exclusivas del periodo, puesto que las comunidades han sido siempre el secular y esencial instrumento de lucha y organización del campesinado peruano, y el de los “sindicatos agrarios”, lo cual aparece cuando a la sublevación de las comunidades, se añade el levantamiento de los “colonos”, “yanacones” y del “proletariado agrícola”. Para ciertos investigadores, en el periodo 1945-1964 se experimenta la generalización y consolidación del “sindicato” como instancia organizativa básica de los “movimientos campesinos”. Además se constituyen y se generalizan las “asambleas campesinas”, que constituyen una modalidad organizativa eminentemente democrática en la cual los campesinos adoptan las decisiones medulares con respecto a sus movilizaciones, y que forma parte tanto de las comunidades como de los sindicatos (Gibaya, 1983: 18-20).

En quinto lugar, durante este periodo se opera una transformación importante con respecto a las formas de lucha de los “movimientos campesinos”, siendo predominantes las “ocupaciones de tierras” y las “huelgas”. Las primeras ahora responden a las transformaciones que tiene lugar en el país (presión demográfica, migraciones, penetración capitalista en el campo, desarrollo del mercado interno, etc.) y se generalizan a nivel nacional y con una intensidad inédita. La segunda se halla asociada a la aparición y consolidación del “sindicato agrario”, siendo utilizada por tres sectores sociales básicos: el proletariado agrícola costeño, los yanacones costenos y por los colonos serranos. Conjuntamente con ello, al transformarse la conciencia campesina, cambia también el carácter mismo de las ocupaciones: se abandona el milenarismo y el objetivo central de las ocupaciones es ahora la tierra misma (Gibaya, 1983: 21-22).

En sexto lugar, los movimientos campesinos en el Perú habían presentado anteriormente un liderazgo no muy claro: o contaban con varios líderes

relativamente anónimos o por otro lado, en el pasado, se había presentado la figura de un liderazgo carismático de diversos movimientos milenaristas. A principios de siglo, en el periodo 1910-1925, surge un nuevo y moderno tipo de liderazgo campesino en los “sindicatos campesinos” de yanaconas y proletarios agrícolas costeños (líderes tales como Hipólito Pevez – en el caso del movimiento iqueño de yanacones y Joaquín Díaz Ahumada – en el caso de la movilización del proletariado agrícola en el Valle del Chicama – son ejemplos de esta clase de liderazgo. Durante el periodo de 1945-1964 se consolida este tipo de liderazgo entre los sindicatos de campesinos, ya no solo de proletarios agrícolas y de yanacones costeños, sino también de “colonos”, es decir predomina en el “movimiento campesino” un liderazgo de naturaleza más moderna, lo cual tiene estrecha relación con la generalización y consolidación del “sindicato” como forma de organización básica de los “movimientos campesinos”.

Sin embargo, a pesar de que los “movimientos campesinos” en la etapa de 1945-1964 adquirieron una generalización, amplitud, intensidad y radicalidad, realmente inéditos en su historia, conmocionando a la sociedad entera, y que, como sostuvimos, explican el contexto de “crisis del sistema de dominación oligárquico” y conllevan al resquebrajamiento del “orden agrario tradicional”, nos atrevemos a sostener que los “movimientos campesinos” no devinieron en un factor desestabilizador del orden político durante la etapa precedente y durante el gobierno de Belaúnde Terry, es decir, que aún con todas estas características, el grado de movilización no alcanzó a convertirlos en un factor desestabilizador de la arena política nacional y por tanto, no puede considerarle como un factor determinante con posibilidades de conducir a la ruptura de un régimen político.

En efecto, los movimientos campesinos son amplios, generalizados y de alcance nacional, pero al mismo tiempo son heterogéneos, dispersos y no centralizados. No existió un organismo gremial único que agrupe y coordine a los diversos movimientos sociales campesinos. La movilización de los “comuneros” no se articula con la de los “colonos”, y ambas transcurren aisladas de la movilización

del “proletariado” agrícola costeño. Las articulaciones que se produjeron tuvieron un alcance restringidamente sectorial, regional o local, básicamente, a través de las diversas federaciones. La FENCAP (Federación Nacional de Campesinos del Perú) y la CCP (Confederación Campesina del Perú), que son los dos intentos más ambiciosos de centralización gremial del campesinado nacional en esta etapa, pese a sus propósitos, no logran una efectiva coordinación y dirección centralizada del conjunto de las movilizaciones rurales. Esta desarticulación de los “movimientos campesinos” entre sí, es un elemento clave que debilita su fuerza, su potencialidad y su impacto político nacional. A esto se aunó el relativo aislamiento del movimiento con respecto a otros sectores sociales populares, en especial, con el emergente movimiento obrero urbano, pero aún, con el movimiento sindical minero.

Un hecho que quizás explica tales características, es la usencia de una fuerza política que orientase la movilización rural en una dirección revolucionaria y que fuese capaz de articular los diversos “movimientos campesinos” entre sí y con otros sectores populares. Una buena parte de las movilizaciones campesinas transcurrieron al margen de cualquier organización y dirección política. En otros casos, los movimientos estuvieron orientados por partidos como el APRA, que restringió la movilización campesina al logro de ciertas reivindicaciones económicamente moderadas, sin cuestionar el problema de la tenencia de la tierra, ni menos aún del sistema político global. Las organizaciones de “izquierda” (PC, FIR y el MIR), tenían un radio de acción e influencia muy limitados, tanto en la relación al campesinado como con el resto de los sectores populares.

Por último, podría argumentarse que la represión que se cierne sobre el movimiento campesino, y que afecta tanto a las movilizaciones de “comuneros”, “colonos” y “yanacones”, inclusive, a los movimientos del “proletariado” azucarero (que debido a su conducción aprista, tenía una orientación más reformista y conciliadora), también fue una de las causas para que el movimiento no se convirtiera en un factor desestabilizador del orden político. En realidad, la represión fue considerablemente reducida en relación a la magnitud que alcanza

el movimiento campesino en esos años. En efecto, el Estado –incluyendo a la policía- tiene en varios casos una actitud relativamente tolerante con respecto a las ocupaciones de tierras, a diferencia de momentos históricos anteriores, en que la movilización rural y la mayor parte de las conquistas campesinas logradas mediante ellas, fueron ahogadas por la represión militar y la completa intransigencia de las clases dominantes y el Estado.

En la etapa de 1956-1964, no solo es menor la represión sino que los campesinos lograron la consolidación de algunas de sus demandas más importantes, sino que frente al movimiento campesino, las clases dominantes recurren en estos años no solamente a la represión, sino también a una serie de concesiones. Esta actitud frente a la movilización campesina se explica por dos razones fundamentales complementarias. Primero, porque entendían que cuando los movimientos sociales como el campesino se generalizan e intensifican, pueden convertirse en una marea social, virtualmente incontenibles mediante la mera represión. Segundo, porque en ese periodo, era ya evidente la debilidad social y política de los terratenientes y hacendados tradicionales.

A finales de la etapa, cuando la política del gobierno belaundista se torna creciente represiva debido a la presión de un Parlamento controlado por la coalición APRA-UNO, como veremos más adelante, el movimiento campesino ya había conseguido algunos de sus objetivos más importantes (la tierra, la disminución substantiva de las cargas serviles, aumentos salariales, detención de los despidos masivos, etc.). En este sentido, puede afirmarse que el movimiento campesino en gran medida triunfó, al lograr varias de sus demandas más importantes, aunque no solucionó sus problemas estructurales básicos, ni fueron destruidos totalmente los terratenientes como clase, aunque sí quedaron dura e irremediabilmente socavados.

“En síntesis, ante el logro de varios de sus objetivos básicos, desarticulados gremial y políticamente, relativamente aislados de otros sectores populares y sin armas ni organización militar, los campesinos no estaban dispuestos

a proseguir su lucha transformándola en un enfrentamiento revolucionario frontal con las fuerzas represivas y los sectores dominantes” (Gibaya, 1983: 31).

En conclusión, y en lo que respecta al movimiento campesino, si bien tuvo el efecto de resquebrajar de manera profunda e irreversible el ordenamiento agrario vigente y el régimen de dominación social oligárquico, el grado de su movilización no podría considerarse como una fuerza política desestabilizante, con capacidad de determinar, en última instancia, la quiebra del régimen político democrático.

Por otro lado, la política “preventiva” de la burguesía, la cual se basaba en sus necesidades de explotación de la fuerza de trabajo en el área capitalista y en la ampliación del “mercado interno”, constituido por productos como por consumidores de mercancías, la llevaba a repudiar las formas “arcaicas” de producción que se mantenían en el campo y se planteaba la necesidad de erradicar la estructura “pre-capitalista”. Su proposición principal era la de eliminar controles de precios y subsidios a los alimentos, incentivando la rentabilidad de la producción agraria. Junto con esto, debía eliminarse todo tipo de restricciones al movimiento de la “propiedad”, para de esta manera, hacer surgir una capa de “eficientes” empresarios rurales, y por tanto, eliminar a los “ineficientes”, es decir, a terratenientes y minifundistas.

Esto significaba plantearse una Reforma Agraria. Sin embargo, la aún existente influencia de los terratenientes en el estado se correspondió con la consideración de la burguesía urbana de que una Reforma Agraria podría constituirse en un serio peligro al producir un serio dislocamiento en la estructura social vigente. Esto es, que a fin de no se provocara una ruptura en el ordenamiento social, se postergó la solución del problema agrario (Cotler, 1978b: 287).

En los últimos tramos del gobierno de Pardo, se produce una crisis económica como producto de la caída monetaria de las exportaciones, disminución de la

producción de alimentos, y un aumento del déficit fiscal, todo lo cual fuerza al Presidente Prado a nombrar a Pedro Beltrán, eminente representante de los agro-exportadores, como Ministro de Hacienda. Beltrán implementa una clásica política de “estabilización”, recortando drásticamente el gasto público y el crédito, elimina los subsidios a los alimentos, aumenta el precio de la gasolina, congela los salarios y provoca una devaluación del 37% para otorgar mayores márgenes de ganancia a los exportadores. Esta política fue apoyada por Prado y el APRA, en el marco de la “convivencia”.

El política recesiva de Beltrán provocó una ola de huelgas entre obrero mineros, trabajadores fabriles y de la construcción, de obreros petroleros y de empleados bancarios, en las cuales el APRA tuvo una posición ambigua, ya que no pudiendo oponerse al alza de las presiones populares, estuvo en condiciones de controlarlas y recanalizarlas, a fin de que las huelgas no crearan una situación de enfrentamiento que desbaratase la fórmula de la “convivencia” (Cotler, 1978b: 386).

La política de estabilización fue resistida por la clase media nacionalista, puesto que el alza de la gasolina produjo un cuestionamiento del monopolio sobre el petróleo ejercido por la Internacional Petroleum Company y sobre la legalidad de sus posesiones en los yacimientos de La Brea y Pariñas en el norte del país. Este debate se abrió en el Parlamento y se extendió a los medios de comunicación. El diario “La Prensa” defendía a toda costa a la empresa norteamericana, mientras que el diario “El Comercio” impugnaba y denunciaba la presencia de la IPC como un “enclave colonial”.

Los partidos reformistas se aglutinaron alrededor de las posiciones del diario “El Comercio”, junto con un sector de militares. El ambiente político se llenó de declaraciones “desarrollistas” y “reformistas”, se declaraba la necesidad de realizar “cambios estructurales” a fin de salir del estado de “subdesarrollo” causado por el “carácter primario exportador y semi-colonial” de la economía y que favorecían a la “oligarquía” y al capital “extranjero”. Los sectores asociados

al “capital monopólico”, nacional e internacional, defendían su tesis tradicional de defensa irrestricta de la “libertad económica”, del libre juego de la oferta y la demanda, y de afirmación de la “democracia” política.

De lado de los sectores ligados a las capas medias, se planteaba una estrategia reformista, estetizante y nacionalista. Se insistía en la urgencia de “cambios estructurales” que terminaran con las dos contradicciones básicas que desde su visión, presentaba la sociedad peruana: la persistencia del “feudalismo” tradicional frente a la necesidad de un desarrollo “capitalista” más moderno y cortar la creciente sumisión del capital “nacional” al “extranjero”. Se sostenía que era indispensable implementar una serie reformas en el campo de lo agrario, urbano, fiscal, y que el Estado recurriera a la “planificación” para organizar y expandir las actividades productivas, otorgando a las masas una redistribución “equitativa” a su participación.

Esta pugna política penetra en todos los ámbitos de la sociedad, incluso en la Iglesia y el Ejército, y si bien todos estos planteamientos “**desarrollistas**” eran formulados en distintos países desde organismos como la CEPAL, expresaban los cambios y transformaciones ocurridas durante el periodo precedente, y por tanto, marcaba los puntos de la agenda política que el régimen debía enfrentar. Es decir, que los procesos sociales y económicos juegan un papel importante en la medida en que éstos son procesados y debatidos en el ámbito de lo político.

En conclusión, en la década del 50 y comienzos del 60, periodo durante el cual se dan los procesos de modernización y transformaciones estructurales, efectivamente, generaron un conjunto de cambios que implicarían la movilización de nuevas o reestructuradas fuerzas sociales que, efectivamente, logran impactar sobre el sistema político, pero que no se convierten en factores desestabilizantes. Los cambios en el sistema electoral, las redefiniciones en las tendencias del sistema de partidos, la capacidad de los gobernantes en desarrollar una política preventiva y de establecer relaciones y canales formales e informales, con sectores y clases potencialmente desestabilizantes a fin de

neutralizarlos e incorporarlos segmentariamente, etc., no creaban una situación de desestabilización del régimen político.

Al finalizar el gobierno democrático electoral de Prado, el marco institucional y político no apuntaba a una situación de potencial ruptura democrática, si bien los cambios y transformaciones generaban un contexto social y político que definía determinados problemas colectivos que el régimen político debía enfrentar y resolver. Estos fueron postergados y trasladados al nuevo gobierno.

Si esto era así, ¿cuáles fueron los factores intervinientes que plantearían la posibilidad de producir la quiebra del régimen democrático electoral durante el gobierno del presidente Belaúnde Terry?

CAPITULO IV

EL GOBIERNO DE BELAÚNDE: INSTAURACIÓN, DINÁMICA POLÍTICA Y CRISIS DEL RÉGIMEN DEMOCRÁTICO ELECTORAL

Luego de seis años de “convivencia” entre el APRA y sectores populares ligados e influenciados por dicho partido, y el Presidente Prado, representante de un sector de la burguesía “modernizante”, los procesos electorales de 1962 y 1963 llevaron al poder Ejecutivo al Presidente Belaúnde, abanderado de un “reformismo democrático”. Sin embargo, la transferencia de un gobierno a otro estuvo caracterizado por agudos conflictos entre los actores políticos, los cuales incidirían en el inmediato desenvolvimiento del régimen. Al finalizar el periodo presidencial de Prado, se habían constituido cuatro fuerzas políticas que contendían por la elección presidencial.

En primer lugar, estaba el APRA. El partido aprista mostraba todavía liderazgo y capacidad para articular a una parte de los sectores medios, así como también a muchos de los trabajadores rurales del norte y parte importante del movimiento obrero. Los seis años de Convivencia con Prado le habían dado recursos y poder, que esperaba se convirtieran en votos. En ese periodo contaron con una influencia decisiva en los Ministerios de Trabajo y de Educación como para fortalecer su presencia decisiva en los maestros, además de que lograron recursos para obras regionales que prestigiaron a sus parlamentarios. A pesar el viraje de sus dirigentes, el APRA es, en el escenario político, el único partido de cuadros con una organización firme y que cubría todo el país.

En segundo lugar, se encontraba la UNO (Unión Nacional Odríísta), organización política creada por el ex-dictador Manuel Odría quien, como vimos, había logrado impactar en la población de las “barriadas” y otros sectores populares, beneficiados por un conjunto de obras públicas sobre todo, de construcción de viviendas. Odría había también logrado articular a los sectores más tradicionales

de la sociedad, fundamentalmente a los terratenientes señoriales y por lo tanto, contaba con cierto número de caciques locales (Pease, 1986: 30).

Frente a las dos opciones anteriores se sitúa el “reformismo” que articula las posiciones “anti-oligárquicas” de la mayoría de los sectores medios y era representada por los partidos de “Acción Popular” y la “Democracia Cristiana” quienes, al parecer, contaba con el apoyo de la burguesía industrial y otros sectores “modernos”, como el de la construcción, la pesca y los servicios urbanos. Sin embargo, la burguesía industrial no tenía una opción definida. Para fortalecer su base económica jugará a “dos bandos”: grupos económicos de la burguesía buscan representantes en todos los partidos, jugando en la óptica inmediata de una mayor ganancia económica. Las “reformas” tienen valor solo si aumenta su poder y producen mejores condiciones de negociación con las otras fracciones dominantes.

La capa media intelectual -profesional y política- que integra la opción reformista o anti oligárquica, tiene como característica una ambigüedad y pobreza ideológica que fue muy significativa en el proceso 1963-68. Los programas de la “Alianza AP-DC” son ambiguos por necesidad. Frente a problemas centrales como la nacionalización de la IPC o la Reforma Agraria, hay posiciones contradictorias que van, en el primer caso, desde la nacionalización real hasta la empresa mixta, y en el segundo, desde la inclusión de los complejos agro-industriales hasta la sola referencia a expropiaciones en las haciendas más tradicionales. Esta ambigüedad ideológica y programática permitió la presencia de profesionales y políticos, ligados claramente a grupos de poder económico moderno, unido a una pequeña burguesía en proceso de radicalización.

Finalmente, se encuentra a la “izquierda”, pero que no era una fuerza muy significativa. En ella, la fuerza principal fue el Partido Comunista Peruano (PCP) que al lograr un mayor margen de juego desde el gobierno de Prado, avanzó en su penetración dentro del movimiento sindical, capitalizando la frustración de elementos apristas y reformistas. Su principal objetivo fue convertirse en una

fuerza sindical decisiva a partir de su ruptura con la CTP aprista. A ello subordina su actuación en la coyuntura electoral y en la cual aparecen, más bien, reducidos grupos de pequeña burguesía de izquierda que articulados con el PCP, constituyen el “Frente de Liberación Nacional” (FLN).

La “izquierda” sufre sucesivos fraccionamientos y su actuación se orienta principalmente al medio sindical y a la dirigencia estudiantil. Organizaciones jóvenes de esta “nueva izquierda” actuaron en el escaso espacio político existente y rodeado de un ambiente macartista, lo que les impide llegar a las masas, superar el divisionismo y el diletantismo universitario. En este periodo la “izquierda” se diversifica y divide, aún más, con la presencia de pequeños partidos “marxistas-leninistas”, los cuales, influenciados por la experiencia cubana, optaron en 1965 por las guerrillas rurales, sin éxito como es el caso del FLN.

En las elecciones de 1962 se presentaron seis candidaturas, entre las que se destacaban la de Haya de la Torre, Manuel Odría y Fernando Belaúnde Terry. De menor significado fueron las del PDC, MSP y FLN. En estas condiciones, el diario “La Prensa”, vocero del capital imperialista y de los exportadores nacionales, apoyo indistintamente a los dos primeros candidatos, aunque manteniendo una clara preferencia por Haya de la Torre, con el que la fracción dominante había tenido un pacto en la “convivencia” y que se esperaba, podría renovarse en el siguiente periodo de gobierno.

En cambio con Odría era difícil establecer un pacto similar, por dos razones: en primer lugar éste representaba los intereses más retrógrados y atrasados de los propietarios del país (principalmente, “gamonales”); y en segundo lugar, su base social se fundaba en los sectores de las “barriadas marginales” con los que había establecido una verdadera relación de “clientela” política durante su gobierno. De allí que se le percibiera como, o muy “conservador” o como demasiado propenso a cumplir con irresponsables postulados “populistas”. El diario “El Comercio”, que representaba ideológicamente la tendencia “reformista” y era

profundamente “anti-aprista”, apoyaba a Odría y a Belaúnde, de preferencia a este último (Cotler, 1978b: 347-348).

La pugna electoral no solo fue muy intensa, sino que los resultados se vislumbraban muy ajustados. Ante la posibilidad del triunfo de Haya de la Torre, el diario “El Comercio” se adelantó desatando una campaña dirigida al Ejército, considerado como el enemigo tradicional del aprismo, reclamando la fraudulencia de las elecciones, en virtud de supuestas actividades ilegales del APRA. De esta manera, la fracción agrupada alrededor del diario “El Comercio” esperaba curarse en salud, impidiendo un posible triunfo aprista.

Efectivamente, los resultados electorales favorecieron de manera muy ajustada a Haya de la Torre, aunque sin lograr el tercio mínimo para ser declarado presidente, como lo establecía la Constitución. Los resultados electorales de 1962 obligaban a una elección presidencial en el Congreso, para lo cual, los representantes debían elegir entre los tres candidatos que habían logrado mayor votación (Haya, Odría y Belaúnde). A diferencia de los resultados presidenciales, los votos para elegir a representantes a las Cámaras favoreció ampliamente al APRA, pero no le otorgaba la mayoría necesaria para asegurar el triunfo de Haya. En estas condiciones lo único que cabía era la conformación de una coalición que acumulara una mayoría de votos en el Parlamento (Cotler, 1978b: 348).

De hecho, los sectores dominantes más tradicionales y los agroexportadores, alentaban un pacto entre Haya y Odría a fin de consagrar a uno de ellos como Presidente de la República. El diario “La Prensa”, favorecía cualquier coalición de las fuerzas políticas en las que el APRA fuese el pilar básico, que asegurase la continuidad política de la “convivencia”, y en ese sentido, apoya la aproximación entre Haya y Odría.

Al mismo tiempo, el mando del Ejército, el diario “El Comercio” y los partidos reformistas, manifiestan su repulsa a ser gobernados por el APRA. Mientras que

para los sectores reformistas el APRA era un partido dominado por su Jefe, “vendido” a la “oligarquía” y al “imperialismo” a través del pacto mantenido en la “convivencia”, para el diario “El Comercio” y el Ejército seguía siendo una organización de masas, con capacidad de movilizar, rápida y eficientemente, un movimiento popular, a los soldados y oficiales jóvenes a fin de trastocar el orden y la legalidad existentes, como trató de hacerlo en los años 30 y 40. El cambio de conducta de Haya y el APRA no pasaban de ser, para el Ejército y el diario “El Comercio”, un movimiento táctico que ocultaba sus objetivos “disociadores” (Cotler, 1978b: 348-349).

Al tomar conocimiento de la persistencia del “veto” militar al APRA, Haya de la Torre ofreció transigir reconociendo a Belaúnde como Presidente, siempre y cuando, éste le otorgara al APRA una “co-participación” en el Gobierno. Manuel Seoane, el segundo en la jerarquía aprista, así como varios dirigentes de “Acción Popular”, plantearon la necesidad de establecer dicha nueva “coalición”, la misma que reuniría al 65 % de la población electoral, a fin encontrar una solución institucional al problema de la sucesión presidencial. Belaúnde, seguro de contar con el apoyo del Ejército, arbitro y guardián de los comicios por disposición constitucional, se negó a concertar dicha alianza, buscando ejercer presión para ser reconocido como el vencedor. Con tal fin, se dirigió a Arequipa movilizándolo a sus seguidores para atrincherarse en aquella ciudad.

Ante esta situación, Haya de la Torre ofreció a Odría darle los votos apristas para la Presidencia en el entendido de establecer un “co-gobierno”, convenio que aparentemente fue aceptado por el dictador. Nuevamente el APRA rompía con todos los principios para adaptarse a una nueva “convivencia”, esta vez, con el representante de los sectores más tradicionales del país, y que hacía pocos años había perseguido, torturado, asesinado a dirigentes, cuadros y militantes de base del aprismo y el movimiento popular en general. Odría pretende anunciar públicamente el “pacto” con el APRA a través de la televisión, pero al empezar su exposición recibió el aviso, transmitido por un Oficial de la Aviación, de que la FF.AA. rechazaban este nuevo pacto de “convivencia” (Pease, 1986: 27).

El desenlace fue la formación del primer gobierno institucional de las Fuerzas Armadas en América Latina: el presidente del comando conjunto y los tres comandantes generales de las tres armas se constituyeron en una **Junta Militar de Gobierno**, definiendo su misión como transitoria y poniendo su principal interés en la organización de un futuro proceso electoral que debería realizarse un año después, es decir, en 1963.

Para algunos autores, la formación de este gobierno estaba dirigida no sólo a detener exclusivamente el ascenso político de Haya de la Torre, sino también el del General Odría, y en ese sentido, era visto por muchos como un “golpe” contra las fuerzas “oligárquicas”. Los cambios ideológicos experimentados por el Ejército en los años 50, habían creado un sentimiento de profundo rechazo a la conducta “pro-oligárquica” e “imperialista” de Odría, así como a la generalizada corrupción que se había establecido dentro de las Fuerzas Armadas. Darle paso a la presidencia significaba destruir el esfuerzo de profesionalización castrense, así como el desquiciamiento y agudización de las luchas sociales, con la consiguiente destrucción de la frágil integración de la sociedad y el Estado (Cotler, 1978b: 350).

Pero al mismo tiempo, la Junta Militar pretendía detener el avance aprista y odríista, buscaba poner en práctica algunas de las proposiciones planteadas en la institución del CAEM (Centro de Altos Estudios Militares) y del Servicio de Inteligencia Nacional. Se trataba de establecer las bases de un proceso de “reformas sociales” que eliminarían a las elites y sectores más tradicionales, pero que al mismo tiempo, desarmara y desmovilizara políticamente a los sectores populares más radicalizados, con lo cual, se reafirmaría la “unidad nacional”, antes de devolver el poder a los “civiles”. Los jefes militares creían ser capaces de “planificar el desarrollo económico” que, por su racionalidad intrínseca, debería sentar las bases del “desarrollo del potencial nacional” del país. En realidad, la “planificación” es vista como la implementación de un “orden”.

En segundo lugar, la actuación de la Junta Militar de Gobierno se produce en medio de una importante movilización campesina en la Convención y Lares, en el Cuzco, encabezada por Hugo Blanco. Había que atacar a fondo el desarrollo creciente del “comunismo”. Con tal motivo, se pusieron en marcha dos medidas simultáneas: la reforma agraria en las “zonas calientes” y la represión a los “agitadores”. La Junta dictó la “Ley de Bases de Reforma Agraria” y una ley particular complementaria que aplicó en La Convención y Lares, articulando un operativo que hizo intervenir directamente a oficiales del Ejército en su ejecución. Al mismo tiempo, persiguieron y encarcelaron a Hugo Blanco, dirigente de la movilización campesina en esa región, y con él, a millares de dirigentes campesinos, sindicales, estudiantiles y políticos de izquierda.

Por otra parte, estaba de por medio el problema de la IPC que a los ojos de los militares era el símbolo más denigrante y claro de la “dependencia externa”. Dos años atrás, en una comunicación secreta, el Comando Conjunto había manifestado su abierto desacuerdo con el Ejecutivo, incluso con el Ministerio de Guerra y la mayoría apro-pradista de las Cámaras Legislativas, en cuanto a su dictamen sobre la legalidad de la permanencia de dicha empresa norteamericana en el país. Desde la instalación de la Junta Militar, sus miembros declararon que este problema sería definitivamente resuelto..

La reacción norteamericana frene a la constitución de la Junta Militar de Gobierno y sus intenciones expropiatorias fueron inmediatas. El presidente Kennedy, al instalar en 1961 la “Alianza para el Progreso”, como mecanismo de respuesta a la revolución cubana, decidió apoyar a los partidos reformistas y “democráticos”. En el caso peruano, la embajada Norteamericana fue abiertamente pro-aprista durante la campaña electoral de 1962; de allí que al constituirse la JMG el gobierno norteamericano demoró su reconocimiento. Y con las primeras declaraciones de los jefes militares relativas a la intención de expropiar la IPC, el gobierno norteamericano amenazó con aplicar la enmienda Hickenlooper, que obliga al Ejecutivo de los EE.UU. a cortar la compra de azúcar en caso de realizarse expropiaciones que no sean rápida y efectivamente

pagadas. Además, se encontraba de por medio la suspensión total de la ayuda norteamericana: los créditos del Banco Interamericano recientemente creado, del Banco Mundial, los préstamos privados de la banca privada y en especial la ayuda militar (Cotler, 1978b: 351).

Entre las medidas importantes de la Junta Militar está la creación del “Instituto Nacional de Planificación” (propuesta que pocos años antes fuera vetada por los agroexportadores desde el diario “La Prensa”), el establecimiento del “presupuesto funcional por programas” y el inicio de medidas de descentralización administrativa en los Ministerios “sociales” como Educación y Salud. Estas medidas fortalecen la capacidad de acción del Estado y perfilan desde entonces una tendencia de los militares a fortalecer el poder del Estado, que luego se retomará en 1968. La importancia política e ideológica de la creación del INP es en este caso la más significativa (Pease, 1986: 27-28. Nota: 18).

Los problemas que se planteaba la Junta Militar de Gobierno y la forma de solucionarlos, originaron serias disensiones internas, que mostraban la falta de integración política de los comandos militares, en los que se encontraban presentes oficiales “tradicionales” que no participaban plenamente de los nuevos planteamientos relativos a la “seguridad nacional”. Este hecho, a su vez, iba asociado con la ausencia de una estrategia global que implicara una decidida política de “militarización del Estado”, por lo cual, no había un consenso para hacer de los aparatos burocráticos, un instrumento de los “intereses” directos del Ejército. El hecho de que las estructuras partidarias y sindicales se encontraran, pese a la represión, bastante desarrolladas y que continuaría la movilización popular, todos estos factores obligaron a la Junta Militar de Gobierno a cumplir con su compromiso de convocar a nuevas elecciones para 1963.

Para las fuerzas armadas, estas nuevas elecciones deberían asegurar el poder a un “civil” con claros tintes “reformistas”, pero que a su vez, estuviera dispuesto a no usar la movilización de las masas para ejecutar dichas “reformas”. Igual de

importante era el nuevo gobierno surgido de esas elecciones, debería respetar los “intereses” y la “autonomía política” de las fuerzas Armadas, es decir, no inmiscuirse en su presupuesto ni en el nombramiento de los ministros de la tres armas, que serían designados por la corporación militar, según estricto orden jerárquico. Por tanto, el Ejército apoyaría al partido que estuviera dispuesto a ejecutar el “cambio de las estructuras”, sin participación masiva y, al contrario, bajo una dirección tecnocrática, a fin de impedir un posible “caos”. Así, la fórmula del “despotismo ilustrado” que venía cuajando al nivel de los nuevos partidos reformistas, se enlazó con el de los militares. En estas condiciones sólo Belaúnde podía ser el candidato oficial de las fuerzas armadas y también, de los nuevos sectores de la Iglesia y el diario “El Comercio” (Cotler, 1978b: 352).

La coyuntura electoral de 1963 repitió básicamente la constante política del año anterior, pero con un intermedio de doce meses que hizo madurar las alianzas que se perfilaron desde entonces. En las elecciones, el APRA vuelve a lanzar a su líder máximo Haya de la Torre, y el General Odría repite su candidatura, procurando ambos, no explicitar un pacto que a última hora, podría ser frustrado por los militares como en 1962. “Acción Popular” y la “Democracia Cristiana”, formaron la “Alianza AP-DC” para, sumando fuerzas, incrementar los votos hacia Fernando Belaúnde, quien gana por estrecho margen la Presidencia de la República. Las fuerzas armadas dejan el poder tal como lo ofrecieron en 1962 y vuelven prestigiada a sus cuarteles. En ellas son evidentes las simpatías por el nuevo gobierno “reformista”.

El triunfo de Belaúnde fue recibido con una euforia insólita en los anales políticos del país. Un profesor universitario, arquitecto, cono cer del país, que por primera vez en la historia había desplegado una campaña que había llegado hasta los últimos rincones, arribaba a la presidencia dispuesto a reconstruir el edificio peruano. Fue en ese ambiente que las masas campesinas se adelantaron a la próxima reforma agraria favoreciendo la ocupación de los latifundios. Millares de estudiantes universitarios se agruparon en el “desarrollo de la comunidad”. Los profesionales e intelectuales fueron convocados a la tarea de diseñar las

medidas de reconstrucción del país. En verdad parecía haber legado “la hora de la conciliación de todos los peruanos” dispuesto a “cambiar las estructuras” dentro del orden legal (Cotler, 1978b: 353-354).

El gobierno de Belaúnde se inauguro en medio de gran expectativa y entusiasmo. Las ofertas políticas de la “Alianza AP-DC” eran vagas e imprecisas, pero su sola mención y la presencia de hombres nuevos en el gobierno, alentaban las expectativas en sectores medios y populares. También la burguesía industrial alentaba la esperanza de reforzar su poder económico con el poder político recibido por los partidos reformistas, y lograr una política económica que propiciara la industrialización, favorecerá la expansión de su base productiva y la penetración del capital extranjero en la industria. No solo estos grupos sociales, sino también los sectores medios reformistas, esperan del “capital extranjero” algo así como la varita mágica que les permitiera “el desarrollo” sin un mayor esfuerzo nacional. La ideología capitalista se presenta entonces muy clara en sus versiones tecnocráticas, que se aceptan como válidas sin mayor análisis (Pease, 1986: 29).

Esta perspectiva triunfalista está presente no solo en el cuadro político nacional. Gran parte de América Latina pasa por un periodo democrático y reformista cobijado al amparo del periodo Kennedy y del lanzamiento de la “Alianza para el Progreso”. En 1963 Brasil aun experimenta un gobierno populista. Venezuela y Colombia tienen regímenes democráticos que en años anteriores derrocaron a los dictadores Pérez Jiménez y Rojas Pinilla. Ecuador repetirá un gobierno populista con Velasco Ibarra y Argentina buscará en Frondizi un intento desarrollista. La “Democracia Cristiana” de Frei y su intento de “Revolución en Libertad”, son inmediatamente asociados como un referente para el reformismo de la “Alianza AP-DC”; todo este cuadro internacional se relaciona con la política exterior de los Estados Unidos y que expresa su apoyo solo a regímenes políticos elegidos electoralmente, aunque esa política cambiará muy pronto ante los gobiernos militares de Brasil y Argentina.

El “reformismo” de Belaúnde, triunfante en 1963, parecía entonces adecuado a estos propósitos de la política exterior norteamericana que, desde la “Alianza para el Progreso”, propiciaba llevar adelante una reforma agraria en los sectores agrarios más tradicionales de los países de América Latina. Se la entendía como una política que además de favorecer la “modernización” y hegemonía del sistema capitalista en América Latina, prevenía concretamente la agudización de conflictos sociales que pudieran hacer peligrar el sistema político (Pease, 1986: 29. Nota 20). La simpatía norteamericana al gobierno de Belaúnde era total, en la medida que su programa encarnaba los propósitos de la “Alianza para el Progreso”. En este sentido una publicación del departamento de guerra de los EE.UU. comentaba lo siguiente.

“Con la elección del Presidente Belaúnde en 1963, por primera vez en su historia el Perú tiene un gobierno fervientemente dedicado a remover los obstáculos al desarrollo de los recursos económicos y humana del país y a integrar todas las regiones y elementos de su publicación en una efectiva y unificada nación” (US Army 1965: 310). Sin embargo consideraba los peligros de esta “apertura”: “Si la reforma por medios pacíficos fracasa y si el crecimiento económico es desbordado por las crecientes expectativas, el camino estará abierto para la violencia de las masas bajo la dirección de elementos extremistas” (US.Army, citado en Cotler, 1978b: 354).

Belaúnde había sido ungido como Presidente de la República en un proceso electoral reñido, pero que sin embargo, no logró alcanzar la mayoría en el Parlamento. La Junta Militar de Gobierno había promulgado una nueva Ley Electoral que sin suprimir el requisito del alfabetismo, reemplazaba el sistema de “lista incompleta” por el de la “cifra repartidora”, cuyas consecuencias no había sido profundamente meditada por los partidos políticos:

“Durante aquella etapa se dictó un nuevo Estatuto Electoral. Acción Popular, constituida en partido de gobierno, abogó ardorosamente por el

sistema de la cifra repartidora. Igual fue la actitud de la DC. El APRA expresó indiferencia por este, ese u otro sistema de cómputo, fuese el de la cifra repartidora o el de lista incompleta hasta aquí vigente. Lo importante, a nuestro criterio, era llegar de inmediato a los comicios, a fin de cerrar el lamentable paréntesis de ilegalidad en que vivíamos. La UNO expresó cierta desconfianza acerca de la cifra repartidora, sin oponeros abiertamente a ella. Finalmente, el sistema de cifra repartidora, sin oponerse abiertamente a ella. Finalmente, el sistema de cifra repartidora y la Cédula Única de Votación, fueron las principales innovaciones del proceso eleccionario de 1963, dirigido en realidad por las Fuerzas Armadas” (Sánchez, 1987: 146).

Este cambio en el sistema y procedimientos electorales dio lugar que el APRA contara con 76 representantes en el Congreso, la alianza de Acción Popular y Democracia Cristiana 71, la Uno 31 y otros paridos 6 representantes:, distribuyéndose en las Cámaras legislativas de la siguiente manera:

Senado		Cámara de Diputados	
AP	19	AP	52
APRA	18	APRA	58
UNO	7	UNO	24
		OTROS	6
TOTAL	44	TOTAL	140

En el marco político e institucional, normado por la constitución de 1933, el sistema de gobierno implicaba un **régimen híbrido** del sistema presidencialista y del sistema parlamentarista el cual solo había funcionado cuando el Presidente contaba con mayoría en el Parlamento pero que conducía al inmovilismo del régimen cuando no se lograba esa condición.

En efecto, según la constitución de 1933, el Presidente es Jefe de Estado Peruano, con efectivo poder Ejecutivo. Elegido por voto universal, nombra a su criterio al Presidente del Gabinete y con éste a los ministros, pudiendo removerlos en cualquier momento. Puede observar las leyes, derecho que bien es diferente al de veto, obliga al Parlamento a una nueva discusión. Sin embargo, el Parlamento tiene también un gran poder que no se limita solo a legislar, tiene iniciativa en el gasto presupuestal con lo cual puede alterar las previsiones del Ejecutivo si decide no asignarle los ingresos adecuados. Puede censurar al gabinete o a un ministro en particular, con interpelación o sin ella; interviene en los ascensos de Coroneles, Generales, y sus equivalentes en la Armada, así como la elección de vocales supremos. Tiene, en suma, suficiente poder para interferir a tal punto en la política del poder Ejecutivo, que su acción puede conllevar a una paralización o conciliaciones, parciales o totales (Pease, 1986: 33-34. Nota 35).

El sistema de gobierno, de naturaleza híbrida, no es producto de la decisión racional de mezclar los tipos puros de presidencialismo y parlamentarismo, aquellos que consideran la necesidad de un ejecutivo fuerte y los que consideran como necesario un Legislativo permanente. Puede rastrearse desde la época de la independencia en la que los legisladores, responsables de la primera carta constitucional, intentan el desmantelamiento de la función de gobernar del Ejecutivo en una lógica reacción contra el autoritarismo heredado del régimen colonial y contra los partidarios del régimen monárquico que rodeaban al Libertador San Martín.

Los caudillos que dominaron el Estado durante las primeras décadas del siglo XIX perseguían, lógicamente, un Ejecutivo fuerte, pero hubo periodos en que las mayorías parlamentarista intentan oponérseles. Ya a mediados de este siglo, se introducen en la maquinaria constitucional peruana –que había seguido el modelo presidencia de Estados Unidos- algunas proezas del régimen parlamentario con el objeto de poner frenos al caudillaje, entre ellos el voto de censura. Desde entonces, la práctica parlamentaria había hecho triunfar la tesis

de que bastaba el voto de una rama del poder Legislativo para que cayese el miembro o los miembros del Gabinete hostilizado (Basadre 1980: 22).

A pesar de su sumisión al Presidente Leguía, la Asamblea Nacional que redactó la Constitución de 1928, ratificó una norma que sancionaba que no vacan los cargos de Senador y diputado por admitir el de Ministro de Estado, así como declarar que no pueden continuar en el desempeño de sus carteras, los ministros contra los cuales una de las Cámaras haya emitido un voto de falta de confianza. Sin embargo, la mayoría de la asamblea nacional negó su voto favorable a una moción que solicitó la renuncia del gabinete para que lo reemplazase otro de acuerdo con las corrientes dominantes de esa entidad (Basadre, 1980: 112).

La Constitución de 1933, también se convirtió en campo de batalla entre las fuerzas que estaban a favor de un ejecutivo fuerte y de un sistema presidencialista y los que estaban por la preeminencia del Poder Legislativo y la “unicameralidad” del Parlamento. A los representantes de la UR, les interesaba proveer el marco legal para que el presidente Sánchez Cerro disponga medidas destinadas a combatir la “subversión apro-comunista”; la representación aprista buscaba la ampliación del sistema político de tal manera que impidiera al ejecutivo eliminarlo como actor válido. Luego de la expulsión de la representación aprista del Congreso, el debate de desarrollo entre el PUR y miembros independientes del Parlamento, todo lo cual conllevó, a que la constitución de 1933, sancionara este sistema de gobierno híbrido (Balbi y Madalengotia 1980: 145-153).

El cambio en el sistema electoral, en el marco de tal sistema de gobierno híbrido, implicó que, al no tener mayoría en el Congreso, el presidente debería buscar apoyo en alguno de los partidos adversarios de mayor votación, puesto que la representación proporcional significaba casi indefectiblemente un gobierno plural. Es decir, que en tales condiciones, el problema básico para gobernar era el de establecer una coalición o un pacto capaz de una relación constructiva entre Ejecutivo y Legislativo.

Desde un primer momento, tanto el APRA como en AP, se procuró establecer una “coalición” dándole al APRA la capacidad de participar en el gobierno. A pesar de los movimientos tácticos del APRA, un importante número de sus líderes sostenía la necesidad de reivindicar los postulados originales del partido y que podían ser llevados a cabo en el marco de un entendimiento político con “Acción Popular”; igual posición política existía entre algunos líderes de la “Alianza AP-DC”.

Pero si bien en términos ideológicos las afinidades de ambos partidos eran grandes, eran mayores las resistencias internas y externas para el coalición de dichas agrupaciones. En efecto, si AP aunaba sus fuerzas con las del APRA, era de esperarse que el Ejército y el diario “El Comercio”, los principales apoyos de Belaúnde, se volcaran en contra del flamante presidente y su gobierno. Además, internamente en AP existía una importante fracción de dirigentes que consideraba al APRA y a su Jefe como “vendidos” a la oligarquía, por los compromisos que éste había establecido con la clase dominante durante el gobierno de Prado. De ahí que establecer esta relación con el APRA podía producir la fragmentación interna de AP, con lo que el Presidente hubiera quedado a merced del APRA.

Por otra parte, en el APRA existía la percepción que “Acción Popular” y su jefe eran “competidores desleales”, en tanto buscaban “robarle” sus banderas y la militancia que “por naturaleza”, le correspondía. Al mismo tiempo, el Presidente Belaúnde y su partido, negaban al APRA el derecho de “co-gobernar” el país, pese a representar la primera fuerza política. Es así como se disolvió la posibilidad de constituir una alianza política entre el APRA y los partidos reformistas, y por tanto, una relación armónica y pacífica entre el Ejecutivo y el Legislativo, que podría haber contado con el apoyo de alrededor del 80 % del electorado (Cotler, 1978b; 355-356).

El 13 de julio de 1963, se reunieron las Juntas Preparatorias de las Cámaras Legislativas. Los tres grandes grupos parlamentarios abordaron entonces el problema de la formación de las Juntas Directivas. En el Senado, participaron un delegado de cada uno de los partidos. La “Alianza AP-DC”, desde su perspectiva, pretendía que la mayoría de los puestos directivos de las mesas de las Cámaras fueran ocupadas por miembros de dicha alianza en razón de que habían ganado la presidencia del Poder Ejecutivo. El APRA y la UNO sostenían que el ámbito parlamentario era distinto del Ejecutivo, y que debían predominar en las mesas directivas de las Cámaras los grupos parlamentarios mayoritarios en proporción al número de sus miembros. Las discusiones fueron muy álgidas y duras, y como producto de ello, no pudieron llegar a un acuerdo acerca de las mesas directivas. La percepción de la mayoría parlamentaria del APRA y la UNO, con respecto a las propuestas de AP y DC, se grafican en la siguiente cita:

“En realidad, a causa de la falta de costumbre de vencer, de gobernar, de usar la democracia, la alianza ganadora del Poder Ejecutivo, pretendía tener derecho a adueñarse de todos los poderes del Estado, en un implícito y hasta explícito alarde de incontrolado totalitarismo” (Sánchez, 1987: 218).

Es en ese contexto que surgió la llamada “Coalición del Pueblo” constituida entre el APRA y la UNO. Se trataba de una coalición política a nivel estrictamente parlamentario, por solo dos años, y sobre la base de la alternabilidad en la presidencia de las Cámaras, entre sus dos componentes, o sea, entre el APRA y la UNO. “En términos concretos, la Coalición significó el control del Parlamento sobre Ejecutivo, debido al orden constitucional estatuido en 1933 (Sánchez, 1987: 53). En tal contexto, se estaba planteado la apertura de una tenaz pugna entre el Ejecutivo y el Legislativo, y al parecer, algunos líderes políticos estaban plenamente conscientes de lo que podía acontecer:

“La Legislatura de 1963 había empezado en medio de gran expectativa. Chocaban dos conceptos acerca del rol de la oposición y sobre todo asistíamos al raro espectáculo de una oposición mayoritaria. Se formulaban los más funestos vaticinios acerca de la durabilidad de nuestro sistema democrático” (Sánchez, 1987: 184).

Pero no solo el marco institucional condicionaba el conflicto entre el Ejecutivo y el Legislativo. En primer lugar, al conflicto que surge de la llamada “legitimidad dual” entre ambos poderes, característico de los elementos presidencialistas del régimen híbrido, se sumaban la visión de líderes parlamentarios apristas que como Luis Alberto Sánchez, presuponían que la representación pluralista de la sociedad, desde un punto de vista Lockeano, implicaba que el orden social y político se constituye a partir y desde el Legislativo, el cual tiene como función básica, controlar al Ejecutivo:

“Dunghan (Embajador de los EE.UU. en el Perú) estaba hondamente sorprendido de que el poder Ejecutivo no contara con mayoría en las Cámaras. Le explique los hechos de que debíamos controlar severamente a un régimen que ya se perfilaba como extremadamente panglosiano y personalista” (Sánchez, 1987: 155).

En segundo lugar, el “resentimiento” fue un elemento fundamental para alentar las futuras pugnas entre el Ejecutivo y el Legislativo. Primero, el APRA estaba “resentida” por la actitud de Belaúnde al prohibir que miembros de “Acción Popular” se sumasen las coordinaciones que se realizaban entre los partidos políticos para forzar la retirada de la Junta Militar de Gobierno en 1962. Segundo, Belaúnde no solo había desconocido el triunfo de Haya de la Torre en las elecciones de 1962, sino que también había rechazado ser elegido Presidente mediante el apoyo del APRA y se había negado a formar un gobierno de coalición con dicho partido. Además, Belaúnde había acusado al APRA de haber efectuado un fraude electoral y presionado a los militares para que tomaran el

poder y le favorecieran en las elecciones de 1963. Este resentimiento puede verse en el texto de Sánchez:

“Era una mañana sombría, una leve llovizna humedeció poco a poco el suelo, sin embargo, en “Villa Mercedes” a 11 Kilómetros de Lima, lucía un pálido sol de invierno. Víctor estaba vestido con una bata oscura de lana y tenía los ojos enrojecidos por el insomnio, pero la sonrisa siempre a flor de labios. Me retuvo la mano, con inusitada ternura y me acompañó hasta la puerta. Me sentí desgarrado y casi al borde de las lágrimas, no por la derrota (yo era ya Senador), sino por la injusticia, por la perfidia, por el oportunismo, por la voracidad, por la ingratitud, erigidas en normas de conducta, no solo entre los viejos políticos, sino, lo que era más desalentador, entre quienes blasonaban de traer “la revolución del Perú” (Sánchez, 1987: 150-151).

En tercer lugar, en tal contexto, seguía persistiendo el afán del APRA de llegar al poder. En función de ello, su estrategia política debía ser el desentenderse, cuando no boicotear, de manera abierta o asolapada, aquellas medidas “reformistas” que pudiera implementar el Ejecutivo. Pero además, el hecho de mantener irresueltos los problemas estructurales de atraso en el país, le darían la oportunidad de seguir presentándose bajo un perfil de un partido “revolucionario y transformador” y como el único capaz de implementar dichas “reformas”. Esto les parecía como crucial para tener posibilidades en las futuras elecciones de 1969.

La elección de Belaúnde Terry conllevaba diversos factores de importancia en la situación política del país. Al instaurarse el nuevo gobierno, constituía un hecho de gran significación la ascensión de un “gobierno civil” después de un año de “régimen militar” que, aunque transitorio, había significado la primera experiencia de un gobierno “institucional” de las fuerzas armadas en América Latina. Por otro lado, el triunfo de Belaúnde implicaba la constitución de un gobierno cuyo partido se basaba en una plataforma considerada “reformista” y “modernizante”.

Un elemento importante a tener en cuenta es, justamente, el programa de gobierno belaudista. Se había señalado la ambigüedad programática de los partidos reformistas en la coyuntura electoral de 1962 y 1963. En el caso de “Acción Popular”, esta ambigüedad se vio agudizada por la distinta percepción entre los militantes técnicos y profesionales del partido y el propio Belaúnde y sus más cercanos colaboradores, sobre “el que hacer” y el “cómo hacer” con respecto a la generación, formulación e implementación de las políticas públicas que, precisamente, debían derivarse de su programa de gobierno.

Los primeros, tenían una visión “tecnocrática” de los problemas nacionales y colectivos. Para ellos, lo fundamental era salir del “subdesarrollo”, liquidar los rezagos “feudales” del campo y dar lugar a una redistribución substantiva, redistribución que debía estar basada, principalmente, en formas “cooperativas” y “autogestionarias”, todo ello desde un “Estado planificador” que alentara la industrialización y al capital privado “nacional”. Esto se podría alcanzar mediante la implementación de “reformas estructurales” que, como la reforma agraria, debía implicar la terminación del latifundio (sea tradicional o agro-exportador), además de considerar como indispensables, efectuar reformas en los campos de la vivienda, la educación, la salud pública, y en lo administrativo, tributario y crediticio.

Para Belaúnde, “Jefe y fundador” de “Acción Popular” – títulos que Haya de la Torre tenía en el APRA- el problema básico del país residía en que ningún gobierno anterior había querido y sabido organizar y dinamizar las desperdigadas “energías” del pueblo a fin de lograr la “conquista del Perú por los peruanos”. Esta conquista podía realizarse por medio, precisamente, de “la acción popular”, lo que implicaría aumentar el potencial “nacional” y conjugar los intereses de todos los peruanos en un objetivo común.

Así, con “picos y palas para una revolución sin balas”, se realizaría la transformación que todos los peruanos ansiaban, al expandir las fronteras del país. Y, para ello, nada mejor que hacer uso efectivo de una antigua tradición:

el “trabajo comunal”, que abría carreteras, construía escuelas, iglesias, postas sanitarias, realizaba pequeñas irrigaciones y que, “cooperativamente”, resolvía los problemas locales. En esta tarea de “valorizar el territorio” y “ocuparlo” efectivamente, con la consiguiente integración física del país, el Ejército debía cumplir una función clave. En tal “filosofía”, la reforma agraria, por ejemplo, significaba no una redistribución de la propiedad agraria, sino la expansión de la frontera agrícola mediante la “colonización” del oriente amazónico (Cotler, 1978b: 344).

La ambigüedad era mayor, en cuanto que el gobierno se basaba en una alianza con la “Democracia Cristiana”, partido que a diferencia de “Acción Popular”, tenía un programa más tecnocrático, a partir de una delineada concepción doctrinaria. Es más, los técnicos y profesionales de ambos partidos estaban muy influenciados por las posiciones y orientaciones de la CEPAL y de aquellos que participaron en el famoso encuentro de Punta del Este, que impulsó a la “Alianza para el Progreso”. Esta ambigüedad se ve nítidamente expresada tanto en el programa de “Acción Popular”, como en el de la propia “Alianza AP-DC”.

En el contexto político planteado por la pugna con el APRA y el Odrismo, esta ambigüedad era ocultada, y las fisura galvanizada, por el carisma y el liderazgo de Belaúnde Terry. Esta ambigüedad discursiva debía resolverse de una u otra manera. El aumento y radicalización política de sectores medios y populares habían posibilitado, en parte, el triunfo de Belaúnde y estaba planteado realizar las más urgentes “reformas” para modernizar la estructura económico-social del país y con ello, satisfacer las más visibles reivindicaciones populares. La agenda política así se había constituido, pero sin embargo, al iniciarse el gobierno, se hará evidente que es la “filosofía” del “jefe” la que orientará la política gubernativa.

Uno de los primeros actos del gobierno, conjuntamente con convocar a elecciones municipales, postergadas por más de 35 años, fue establecer el programa de “Cooperación Popular”, basado en la particular visión de Belaúnde

acerca del pasado incaico. Se trataba de alentar la “participación” y la “auto ayuda popular” de manera “colectiva”, en la construcción de obras públicas en cada “pueblo” o “comunidad”, y que, en este sentido, difería un tanto de la propuesta liberal de la “autoayuda” orientada preferentemente al ámbito privado e individual. Este programa comprendía una variedad de participantes. La participación universitaria, por ejemplo, movilizó alrededor de 3,000 estudiantes anualmente, durante las vacaciones de verano, para ayudar en las labores de enseñanza en los pueblos de la sierra, e implicaba políticas de reforestación, construcción de carreteras, caminos, puestos de salud, etc., (Kuczynsky, 1980: 75-76).

El gobierno comienza por priorizar no las “reformas”, sino la implementación de un ambicioso programa de obras públicas. El gobierno de Belaúnde, especialmente hasta el año 1966, estuvo caracterizado por aumentos masivos en gastos de construcción. Belaúnde estaba más interesado en construir carreteras que en cualquier otro aspecto del desarrollo físico del país, sobre todo, le interesaba extender una carretera hacia la región selvática de la Amazonía: la famosa “carretera marginal”. Desde su punto de vista, era necesario extender la inversión hacia las laderas orientales de los Andes ya que estas tierras tenían un potencial agrícola y ganadero que debía explotarse. Al mismo tiempo, la extensión de la “carretera marginal” posibilitaría movilizar, por medio de la “colonización”, parte del exceso de población de la sierra hacia áreas más prosperas.

Belaúnde intenta enfrentar los problemas del país, aumentando también la inversión pública en vivienda, salud, y alcantarillado. Sin embargo, los objetivos en estos sectores no fueron tan importantes ni tan alentadores. En primer lugar, el sistema de alcantarillado que cubría el 50% de la población urbana se extendió al 65% y el suministro de servicios hospitalarios, se incrementó en 50%.

En segundo lugar, sus proyectos de vivienda estuvieron mal planteados. En términos de sus costos, los departamentos de las “unidades vecinales”

originalmente destinados a los obreros (en el más puro estilo de Odría), tuvieron que ser vendidos a profesionales independientes y a familias de clase media alta, pues los obreros no podían pagarlos. Belaúnde mostraba un alto grado de desinterés por las “barriadas” ya que, por un lado, extender sus servicios sería alentar la atracción de un mayor número de migrantes hacia las ciudades, y por otro, siendo arquitecto, se identificaba con el enfoque tradicional de la escasez de vivienda que ponía énfasis en la construcción de los convencionales “conjuntos de vivienda”, por lo que, en adelante, se privilegiaron los proyectos para familias de clase media y alta (Collier, 1978: 100).

La inversión aumentó muy lentamente en la construcción de escuelas, y más bien se priorizó el llenar las aulas existentes. No solamente aumentó el número de matrículas sino también el de graduados. Las matriculas para educación se elevaron del 56%, en la población de 5 a 14 años en 1962, a 74% en 1968. Durante el mismo periodo, el número de graduados en primaria se elevó en 100%. Las matriculas en secundaria aumentaron de 246,000 a 560,000 con un aumento proporcional en el número de maestros (Kuczynsky, 1980: 72).

Estos esfuerzos de Belaúnde fueron facilitados por una coyuntura internacional especialmente favorable que reflejó una subida de los precios de los productos exportables del orden del 4% anual entre 1965 y 1969, posibilitando el alza de las exportaciones de US\$ 541 millones en 1963 a US\$ 861.1 millones en 1968 (Felipe Portocarrero, 1973: 7). A esto hay que sumarle, el apoyo inicial que le brindaban las fuerzas armadas y la iglesia. Sin embargo, tarde o temprano, Belaúnde tenía que hacer frente a “reformas” sustanciales, donde se pondría en juego la eficacia y la eficiencia del gobierno, y, por tanto, donde se probaría la eficacia y la eficiencia del régimen político democrático mismo, para resolver los problemas colectivos planteados en la agenda de aquel periodo histórico.

Reforma Agraria: debate y frustración política

Hemos visto que uno de los problemas colectivos y planteados en la agenda política al finalizar el gobierno de Prado era la situación agraria del país y por ende la necesidad de realizar una “Reforma Agraria”, la cual había sido postergada por las consecuencias políticas que este podía acarrear para el orden político. Sin embargo, la reforma agraria era una de las banderas de los partidos reformistas y especialmente de la “Alianza Acción Popular-Democracia Cristiana” y por ello estaban comprometidos a promulgarla, tal como habían ofrecido en el transcurso del proceso electoral de 1963.

En esa medida, fue la “Alianza AP-DC”, la que dio curso al debate enviando al Parlamento un proyecto de Ley. Semanas más tarde lo harían el APRA, la UNO y la Confederación Campesina del Perú (CCP). Pese a que coincidían en la necesidad del cambio, evidentemente para cada una el contenido del mismo asumía características particulares que trasuntaban diversas y encontradas posiciones de clase. Así el proyecto AP-DC, reunía la más claras posiciones reformista, acordes a los intereses del capitalismo industrial en expansión y de los sectores medios, para los cuales la modificación del sistema de tenencia y propiedad de la tierra era cuestión fundamental.

El de la UNO reflejaba las posiciones de los terratenientes tradicionales, para quienes la dación de una ley de reforma agraria no debía ser sino una salida política formal que no afectase la estructura agraria existente. En cambio, el APRA proponía un proyecto acorde a los intereses de ciertos segmentos del campesinado, en especial el de medianos y pequeños propietarios y de sectores acomodados de comunidades campesinas, al lado de los cuales se encubría la defensa del moderno capitalismo agroindustrial, para el que solicitaban un régimen de excepción. Por su parte, la propuesta de la CCP, defendida por los representantes del FLN (Frente de Liberación Nacional), no abrigaba mayores ilusiones sobre sus posibilidades concretas de aprobación en el Parlamento (Matos y Mejía, 1980: 95).

El proyecto gubernamental proponía limitar la extensión de las propiedades agrarias a 150 Has., de riego en la costa. Con tal fin abría la posibilidad de afectación y expropiación a nivel nacional y del pago diferido a los propietarios mediante la emisión de “bonos de la reforma agraria”. No obstante exoneraba los predios de “alta eficiencia y capitalización”, a los que remitía a una futura “reforma de la empresa”. El proyecto prohibía las prestaciones vinculadas al arriendo de tierras, en clara oposición al latifundio tradicional, pero creaba la figura del “arriendo protegido” en favor de los sectores capitalistas no propietarios. La adjudicación de las tierras expropiadas se realizaría exclusivamente a personas naturales, comunidades campesinas o cooperativas. La ejecución de la medida, se asignaba a la recién creada “Oficina Nacional de Reforma Agraria” (ONRA), un amplio conjunto de prerrogativas que la independizaban del control político ministerial y parlamentario.

Por su parte, para la UNO la reforma debería circunscribirse a los latifundios “definitivamente trabajados o cuyas tierra “no se cultivasen”, y a los fundos del Estado y otras instituciones, que deberían ser parceladas en extensiones de pequeña y mediana propiedad. Las expropiaciones tendrían que cancelarse al contado. Ponía en énfasis en la “colonización”, así como en el mantenimiento de las relaciones tradicionales de trabajo – como el “yanaconaje” y la “aparcería”- a las que regulaba legalmente. Rasgos todos que evidenciaban una clara voluntad anti reformista.

El proyecto aprista, coincidía con el gubernamental en la necesidad de ampliar las posibilidades de afectación de tierras. Sin embargo, demandaba normas de valorización y pago más favorables a los propietarios, añadiendo que en el caso de las negociaciones agroindustriales, se fijase un “régimen de excepción”, que les permitiese mantener el control de las áreas agrícolas que abastecían las instalaciones de transformación e industria. Como procedimiento general, proponía que se tratara de llegar a un acuerdo previo con los propietarios antes de la afectación. Propugnaba impulsar las “cooperativas agrarias”, crear un “Banco Cooperativo Comunal” y un sistema de “Asistencia Técnica” por parte del

Estado. Para la ejecución de la reforma, postulaba la constitución del “Consejo Nacional Agrario”, con una frondosa composición que incluía a la FENCAP y a las asociaciones agropecuarias.

Finalmente, la propuesta de la CCP, reiteraba el principio “la tierra para quien la trabaja” y la abolición del latifundismo. Establecía como afectables las unidades mayores de 60 hectáreas en la costa y sierra y 100 hectáreas en la selva, reconociendo el pago los ex propietarios. En cambio, para las tierras comunales usurpadas, áreas enfeudadas de latifundios y extensiones incultas, determinaba la transferencia gratuita. En el caos de los complejos agroindustriales, proponía su nacionalización, con participación de los trabajadores en la gestión. Como ente ejecutor, proponía la creación de un “Instituto Nacional de Reforma Agraria”, así como la participación directa de la CCP y sus organizaciones de base (Matos y Mejía, 1980: 96-97).

La Cámara de Diputados designó una comisión ad hoc de 13 miembros: seis de la “Alianza AP-DC”, seis de la “Alianza APRA-UNO” y un diputado del FLN. Dentro de esta comisión, el debate no tardó en centrarse alrededor de dos cuestiones importantes: los métodos y formas de indemnización, y la manera de encarar la explotación agroindustrial de azúcar. La comisión escuchó muchos testimonios de representantes de la oligarquía, ya que este sector era el que estaba en mejores condiciones para presentar defensores convincentes y expresivos.

A fines de 1963 se dio inicio al debate, a lo largo del cual fueron evidenciándose las diferencias expuestas, aunque sin llegar a dilucidarse en favor de alguna en especial, sino para negociarse y conciliarse, por supuesto, con excepción de la propuesta de la CCP. A lo largo de cuatro meses las posiciones de las dos grandes fuerzas políticas alianza PA-DC y la Coalición APRA-UNO, sorprendentemente se fueron integrando de modo tal que al finalizar los debates en la Cámara de Diputados el proyecto devino en multipartidario, carácter que el

Senado respetó al introducir solo leves modificaciones. (Matos y Mejía, 1980: 97).

En enero de 1964, la Cámara de Diputados aprobó y remitió al Senado un proyecto que garantizaba la indemnización total en bonos y efectivo por las tierras e instalaciones expropiadas; este proyecto incluía también cláusulas que permitían evitar la expropiación de las plantaciones azucareras del norte. Poco después, en mayo de ese mismo año, el Senado peruano aprobó esencialmente el mismo proyecto propuesto por la Cámara. El 21 de mayo de 1964, Belaúnde Terry promulgó la “Ley N° 15037 de Reforma Agraria”, y cuyo texto conciliaba los principales puntos de vista de los dos grandes bloques políticos en pugna.

De acuerdo al régimen de afectación que prescribía, quedaban incursas en causales de transferencia las unidades del sector tradicional, y dentro del sector moderno sólo las que mantuvieran alguna forma de explotación no capitalista. En el primer caso se incluían las tierras baldías, las del Estado y la Iglesia y las de propiedad privada en la que existieran forma de explotación indirecta, es decir, serviles o semi serviles, que serían afectadas en su totalidad. En el segundo caso quedaban comprendidas las haciendas modernas donde existieran relaciones de yanaconaje o aparcería, y que serían afectadas parcialmente (Matos y Mejía, 1980: 97).

También se estableció la posibilidad de afectar las unidades “directamente conducidas”, es decir, plenamente capitalista, siempre y cuando sobrepasaran siguientes límites: 150 hectáreas para tierras de cultivo con riego permanente; 300 hectáreas para tierras de secano; y 1,500 hectáreas para tierras de pastos naturales. En éste caso, la afectación no sería total, sino de acuerdo a una escala progresiva, que garantizaba que solo se afectaría un determinado porcentaje del área de cada unidad, según el cual podrían afectarse totalmente solo las unidades mayores de 2,000 hectáreas de riego, o sus equivalentes en las otras categorías.

Sin embargo, la Ley contenía una serie de dispositivos que en la práctica permitían evadir estos límites. Los propietarios podían acogerse a la posibilidad de fraccionar casi libremente sus tierras, mediante “parcelaciones por iniciativa privada”, permitidas por la Ley. Además, los límites antes señalados eran susceptibles de cuadruplicarse, con fines de afectación, si se demostraba la “eficiencia” de la empresa. Por otra parte, las propiedades de las sociedades empresariales se consideraban divididas en número igual al de sus accionistas, de modo tal que, si en conjunto poseían una gran propiedad, individualmente solo aparecían como medianos o pequeños propietarios. Finalmente, la ley establecía un “régimen de excepción” a los complejos agroindustriales en una clara concesión a los grandes propietarios azucareros. No obstante, en atención a las expectativas de sus bases sindicales, el APRA hizo constar, declarativamente, la posibilidad de “cooperativizar” las empresas, en realidad privilegiadas por la Ley (Matos y Mejía, 1980: 98).

En el caso de tierras que fueran finalmente afectadas, la ley establecía el pago de una indemnización a sus propietarios, tanto en efectivo como en “bonos de la deuda agraria”, mientras que la expropiación de ganado o instalaciones debía cancelarse en efectivo. La valoración de las tierras combinaría el autoevalúo de los últimos cinco años y tasaciones de los propios funcionarios de reforma agraria y del cuerpo de tasaciones. Los bonos podían redimirse en 18, 20 y 22 años, tiempo en el que devengarían 6,5 % y 4% de interés anual. De acuerdo al tipo de tierras y de la forma de explotación, se podría pagar hasta 200,000, 100,000 y 50,000 soles en efectivo, respectivamente.

La Ley también creaba un “Fondo Especial de Inversiones Industriales”, destinado a financiar proyecto de desarrollo, en los que los tenedores de bonos podían invertir, utilizándolos como garantía; esta disposición estaba destinada a alentar el traslado de la inversión privada desde el agro a la industria y así promover a la “modernización económica” de los terratenientes tradicionales. Por otra parte, la ley consideraba el agua como bien público, propiedad del Estado. Sin embargo, al reconocer los “derechos adquiridos”, la medida no pasaba de

ser declarativa, dejando intangible la concentración de este recurso fundamental (Matos y Mejía, 1980: 99).

Respecto de las “comunidades”, se prohibían las transferencias por compra-venta dentro de las mismas; se declaraban nulas las ventas realizadas después de 1920; y se oficializaba la intención de fomentar la organización “cooperativa” como canal de desarrollo. También se asimilaba a la condición “comunal” a “ayllus, parcialidades y otros grupos de similares características comunitarias”, y se disponía la creación del “Banco Cooperativo Comunal”, que se constituiría con aportes del Estado y las propias “comunidades”. Sin embargo, todas estas disposiciones, al no tocar el problema de la tierra, resultaban puramente formales.

Quizá, los únicos favorecidos por la Ley eran los “feudatarios”, entendiéndose por tales a los campesinos de las haciendas tradicionales, que en el conjunto de trabajadores del agro resultaban minoría. Se otorgaban derechos preferenciales de adjudicación a quienes trabajaban directamente la tierra, fuera por “arrendamiento” en trabajo, dinero o especies (“arrendadores”, “yanaconas”, “allegados”, etc.), ofreciendo a dotarlos de una “unida agrícola familiar”, que para la costa se fijó en 3,5 hectáreas. Al respecto, los dispositivos establecían que los “feudatarios” se convertirían en propietarios casi de facto, para lo cual se esbozaba la posibilidad de realizar concentraciones parcelarias. La tierra adjudicada tenía que ser pagada en un plazo de 20 años, siendo el incumplimiento de este plazo, causal de anulación de la compra-venta. A los pequeños propietarios se les ofrecía la consabida promesa de asistencia técnica y económica. Por último, como medida de presión, la Ley ordenaba sancionar a quienes promovieran invasiones de tierras, excluyéndolos de todo beneficio de la reforma agraria (Matos y Mejía, 1980: 101).

La ejecución de la reforma quedaba a cargo de una estructura institucional expresamente creada, que reemplazaba al “Instituto de Reforma Agraria y Colonización” (IRAC). El nuevo organismo comprendía instancia ejecutivas,

asesoras y financieras, a cargo del “Instituto de Reforma y Promoción Agraria” (IRPA), el “Consejo Técnico de Reforma Agraria” (CTRA) y la “Cooperación Financiera de Reforma Agraria” (CORFINA), respectivamente. A su vez el IRPA, que no tenía existencia como tal, estaba integrado por el “Consejo Nacional Agrario” (CNA), la “Oficina Nacional de Reforma Agraria” (ONRA) y el “Servicio de Investigación y Promoción Agraria” (SIPA). El “Consejo Nacional Agrario”, integrado por el Ministro de Agricultura y 14 delegados de diversas entidades públicas, asociaciones de propietarios y organizaciones de trabajadores y campesinos, tenía la responsabilidad de dirigir la política de reforma agraria, y en tal condición, ejercía la autoridad suprema. La ONRA tenía a su cargo los aspectos ejecutivos del proceso administrativo y el SIPA el de los aspectos técnicos y productivos. Por primera vez se constituía un organismo con una supuesta capacidad de acción y exclusivamente dedicado al proceso de transferencia de la tierra (Matos y Mejía, 1980: 101).

En aplicación de la Ley, inmediatamente se declararon zonas de reforma agraria los convulsionados Departamentos de Pasco y Junín, adjudicándose 207,000 hectáreas del fundo Argolan, entre 14 “comunidades” y 12 grupos “feudatarios”. Semejante hecho hizo suponer un rápido y eficaz cumplimiento del programa. Sin embargo, los acontecimientos posteriores mostraron que estos pasos iniciales respondían solo a la intención de frenar el empuje de las “comunidades indígenas” de la zona, involucradas en el anterior proceso de violenta recuperación de tierras.

Así, la reforma agraria se concentró en determinados “programas” (Petras y LaPorte: 1971). El primero, en las zonas declaradas de reforma agraria (Departamentos de Pasco-Junín, Valle de la Convención y Departamento de Puno), donde continuaron las acciones iniciadas antes de la promulgación de la Ley N° 15037 y se efectuaron algunas afectaciones de tierras de beneficencias y otras instituciones. El segundo programa, consistió en una concentración parcelaria, pero sólo ensayada en dos únicas haciendas en la costa, “San Rafael” en Casma y “Jesús” del Valle en Huaral, sin alcanzar mayor incidencia. El tercer

programa fue la adjudicación de tierras a “feudatarios” a quienes el Título XV de la Ley otorgaba derechos preferenciales sobre los lotes que ocupaban. Por otro lado, también se realizaron diversas parcelaciones por iniciativa privada, especialmente en las haciendas de la costa que se subdividieron en unidades de menor extensión. Y, finalmente, se culminaron “colonizaciones” como la de Tingo María-Tocache, Apurímac y Alto Marañón.

Sin embargo, en conjunto estos programas no afectaron sino de modo superficial los vicios de estructura agraria contra los cuales se había esgrimido la reforma agraria como solución (Matos y Mejía, 1980: 103). Como resultado de estas trabas y de los vaivenes políticos, las realizaciones en cuatro años de vigencia fueron realmente magras. Hasta 1968 solo se había beneficiado a 14,345 campesinos, principalmente “yanacones” costeños y “comuneros” serranos bajo modalidades de adjudicación, predominantemente individuales, alcanzando una extensión transferida de 384,254 hectáreas, mientras que poco más de 450,000 hectáreas se hallaban aún en proceso de adjudicación. El ganado expropiado sumaba 117,259 cabezas, con un valor de S/. 71'568,996.00 de soles. La reforma agraria había invertido 1,324 millones de soles (Ministerio de Agricultura 1970). Tales logros no significan, en materia de adjudicación, sino el 4% del total de la extensión nacional susceptible de ser transferida, y, en cuanto a beneficiarios, ni siquiera el 2% de la población campesina necesitada de tierras. A este ritmo de avance según el IMP, se habrían requerido no menos de 100 años para culminar la reforma.

En la costa, los efectos de la reforma fueron casi nulos. Los complejos agroindustriales permanecían intocados y no se había afectado la mayoría de las grandes haciendas, ni redistribuido el agua. En las haciendas tradicionales de la sierra seguían tan vigentes como antes los sistemas serviles de trabajo, calificados como “antisociales”. Así, este tercer intento de reforma agraria, agobiado por las concesiones a los capitalistas agrarios y maniatado ante el sector terrateniente, lindaba con la inoperancia más completa (Matos y Mejía 1980: 103).

¿Cuál fue entonces, la **eficiencia** del régimen para llevar a cabo la Reforma Agraria? Al evaluarla, el Comité Latinoamericano de Desarrollo Agrícola enumeró cinco obstáculos que se oponían a ella: 1) las limitaciones legales impuestas por la propia Ley N° 15037; 2) las dificultades de su ejecución; 3) los atascamientos institucionales y administrativos; 4) las actividades de los grupos opositores; y 5) las reducciones presupuestarias y la falta de recursos financieros. De estos cinco obstáculos, cuatro (con la excepción de la Ley misma) se relacionan con la aplicación de la reforma.

“Aunque las limitaciones legales restringen las actividades administrativas, los programas de reforma pueden llevarse a cabo parcialmente, incluso bajo el impera de leyes concebidas para postergarlos – como rebela el caso chileno- si quienes los administran adhieren con firmeza a los objetivos generales. En Perú no hubo este deseo de aplicar lo más plenamente posible la Ley, y de evitarla cuando estorbaba la ejecución del programa” (Petras y LaPorte, 1971: 42-43).

Un factor que atentaba contra la efectiva transferencia de la propiedad era el engorroso procedimiento administrativo y judicial establecido. Este, en su versión más breve, constaba de más de 40 pasos, desde la declaración de afectación hasta la adjudicación. En el entretanto, los propietarios disponían de distintas posibilidades de apelación, retardo o bloqueo del proceso en la medida en que la Ley N° 15037 procuraba ofrecer representación formal en el CNA a todos los intereses del campo, incluidos a los más hostiles a cualquier cambio en el régimen de propiedad de la tierra.

En ese plano, la Ley otorgaba a los sectores conservadores del campo una abundante representación en el organismo encargado de formular y supervisar las medidas y programa de la reforma agraria. La oposición conservadora del CNA en este candente problema, no fue solamente un producto de la actividad de los representantes de las sociedades agrícolas privadas. Los llamados

“representantes campesinos” –como el funcionario vinculado a la FENCAP– mantenían estrechos vínculos con el APRA y compartían la postura de esta organización acerca de la reforma agraria. Al comentar la aplicación de la R.A. hacia fines de 1968, un funcionario expresaba:

“Carente de eficacia legal y administrativa, la Ley no será acatada. En la actualidad, las operaciones administrativa son asintomáticas, constituyen un conjunto de medidas *ad hoc* y hay una maraña de reglas; falta de personal científico y técnico; hay complejidad y desorden y los procedimientos son prolongados y difíciles. Carecemos de funcionarios instruidos (...) y del apoyo financiero que permitiría obtener los servicios de un número adecuado de abogados; solo hay diez abogados para todo el país, los administradores locales ofrecen resistencia pasiva a la reforma” (Petras y LaPorte, 1971: 51-53).

Los cambios administrativos desempeñaron un papel fundamental en cuanto a frustrar la reforma. Una imponente gama de divisiones, oficinas, departamentos y sus departamentos habían sido creados para cumplir las funciones relacionadas con la reforma agraria. Muchas de estas oficinas y gran parte del personal que las atendía estaban radicados en Lima, pese a que teóricamente los organismos a los cuales pertenecían eran responsables de la realización de cambios en la propia zona rural.

Si se comparan las zonas y regiones de la ONRA con las zonas agrarias del SIPA, y la distribución geográfica de sus respectivos personales, era evidente que para atender al público, ambos organismos habían dividido el país de distinto modo (Petras y LaPorte, 1971: 53). La distribución geográfica de las estructuras organizativas del SIPA y de la ONRA, también hacían casi imposible coordinar las actividades y servicios de ambas entidades, aun cuando sus autoridades hubieran podido concordar sus fines y objetivos prácticos. La superposición geográfica de los dos organismos representaba un obstáculo real

para cualquier tipo de acción coordinada en favor de los campesinos sin tierra o de dueños de pequeñas fracciones de ella.

La ausencia de objetivos claramente definidos y convenidos por acuerdo mutuo entre el personal del SIPA y la ONRA, y apoyados por políticos y funcionarios en el más alto nivel, representó un conjunto de obstáculos para la realización de la reforma. Otros problemas se presentaban en los propios organismos, ya que ningún de las dos entidades adhería, verdaderamente, al concepto de la reforma, al margen de la oposición de las altas esferas. Por ejemplo, el SIPA no se consideraba a sí mismo como una entidad orientada a ejecutar la reforma agraria en beneficio de las poblaciones carentes de tierra; antes bien, sus funcionarios y directores entendían que se hallaban al servicio de todos los intereses agrarios, incluidos los de los grandes terratenientes, que durante siglos se venían beneficiando con la no intervención del gobierno en los problemas de la propiedad y administración de la tierra, o con los subsidios oficiales dispensados por medio del Ministerio de Agricultura o de otros organismos públicos que actuaban en el sector agrario.

Tanto una como otra entidad tenían una organización centralizada. En teoría, los representantes locales de la ONRA (sobre todo, los directores regionales y zonales) gozaban de considerable libertad de iniciativa, aunque en realidad, el CNA y otros funcionarios de aquella misma organización instaladas en Lima podían bloquear eficazmente cualquier iniciativa de expropiación u otras actividades en pro de la reforma, apelando a diferentes medios, entre ellos la sustitución del personal: El CNA no declaraba ilegales las expropiaciones resueltas por un jefe zonal, pero sí podía cambiar el personal administrativo de la zona, anulando de ese modo la decisión de expropiar. También limitaba recursos, fondos, personal, etc., a nivel zonal, como medio de control. En las relaciones entre los directores zonales y el CNA, las normas administrativas colocaban a aquellos en situación de dependencia respecto de este último.

Según la forma que adoptó en la ONRA, la organización administrativa permitía el control centralizado sobre las actividades locales, reduciendo así aquella que podían desarrollar los administradores partidarios de la reforma. Esta posición, ejercida desde el plano nacional, unida a la que desarrollaban los terratenientes, políticos y otros burócratas de alto nivel, que veían amenazados sus intereses con la reforma, bastó para impedir la formulación y -con mayor razón- la aplicación de un conjunto coherente de objetivos enderezados a promover o estimular los cambios estructurales en las zonas rurales (Petras y LaPorte, 1971: 57-59).

Por otro lado, la estructura organizativa creada para llevar a cabo la reforma agraria, mostraba serias diferencias entre los componentes de la burocracia encargada de llevar a cabo la reforma. Primero, era posible distinguir a los posibles “perturbadores”, es decir, aquellos funcionarios que podrían tratar de modificar el *statu quo* en el campo; segundo, a los que se oponían a la reforma y que podían controlar a los reformadores. Y tercero, a quienes no tenían interés alguno en un cambio estructural, pero por alguna razón, necesitaban ofrecer una imagen de reformadores.

Un número importante de altos funcionarios de la ONRA señaló tres problemas para la aplicación de la reforma en el Perú. Entre ellos incluían, no necesariamente en este orden la importancia: la “falta de decisión política y de firme liderazgo presidencial”, favorable a aquel objetivo; la “falta de conciencia” en los organismos administrativos acerca de la necesidad de esa reforma; y la “falta de recursos financieros”. El tercer problema, la financiación, era decisivo en el caso del Perú.

No es posible separar, por un lado, la “eficiencia” de la organización y administración de la reforma, y por otro lado, las orientaciones políticas del partido de gobierno que las implementa.

En primer lugar cabe destacarse que la mayoría de las transferencias de tierras fueron el resultado de las expropiaciones y ocupaciones “ilegales”. El gobierno actuó pasivamente y su intervención era la de legitimar lo que los campesinos llevaban a cabo sin dirección, guía, ni asesoramiento oficiales. Más que promover un cambio social planificado, los funcionarios oficiales actuaron por reacción, siendo ésta la característica dominante en todo el periodo de Belaúnde (Petras y LaPorte, 1971: 63).

En segundo lugar, dentro del proceso de la reforma, el gobierno en ningún momento se interesó en alentar la organización campesina, y más bien, su objetivo principal era dividir la tierra en forma individual y no el de fomentar formas de colectivas o de cooperativización. Tampoco se interesaba en fomentar la creación de una federación campesina similar a los sindicatos organizados por el INRAD chileno y, por tanto, no preparaba a los campesinos para acciones que se derivan necesariamente de ese tipo de reformas.

En tercer lugar, el gobierno no tuvo como objetivo politizar al campesinado peruano para que expresara sus reclamos y pudiera manifestar coherentemente sus intereses. La falta de este objetivo se reflejaba, también, en el intento de formar a los cuadros de la ONRA y del SIPA, como “eunucos políticos”. La SIPA y la ONRA existían, supuestamente, para fomentar la organización y los derechos de los campesinos, y sin embargo, consagraban poca atención a la agremiación campesina y no se destinaban fondos para ello. Las dos dependencias se concebían simplemente como “organismos técnicos” que servían al Estado y no a una ideología o partido político determinado. La ausencia de una franca actitud política y partidista era evidente. Las dos dependencias carecían de individuos con capacidad para organizar e impulsar al campesinado. En lugar de ello, se encontraban abundantes burócratas y técnicos (Petras y LaPorte, 1971: 69).

Por consiguiente, el éxito inicial y el eventual fracaso de los partidos de la reforma agraria, estuvieron relacionados con los mismos fenómenos: la “posición

pragmática” y de “adaptación” de los dirigentes de “Acción Popular”, que se negaron a actuar con la energía y decisión políticas necesarias para satisfacer los reclamos expresados en favor de la reforma. La índole vacilante e indecisa del gobierno de Belaúnde fue el factor fundamental que influyó sobre el desempeño de las instituciones, organizaciones y la administración de la reforma.

Como lo destacó un informe del CIDA (Comisión Latinoamericana del Desarrollo Agrícola), las reducciones presupuestarias y la falta general del apoyo financiero a las actividades de la reforma agraria, perjudicaron gravemente las operaciones de la ONRA durante todo el periodo de su actuación. De acuerdo con los artículos N° 216 y N° 217 de la Ley de 1964, para que el organismo pudiera financiar sus actividades debía asignársele, durante un periodo de 28 años, el 3 % del Presupuesto General de la República. Esta disposición nunca se cumplió. En 1965, dicho 3 % estaba calculado en unos 735 millones de soles, pero solo se autorizaron 445 millones, o sea, poco más de la sexta parte. En 1966 se calculaba el monto de estas rentas de unos 800 millones; de estos, solo se autorizaron 530 millones, es decir, el 66%. La misma pauta fue observada en 1967 y 1968. Por consiguiente, la financiación interna del plan de reforma nunca se ajustó a la suma legalmente establecida por la Ley N° 15037; además; estas cifras anuales subestimaban el monto necesario para llevar a cabo el tipo de reforma prometida por Belaúnde en 1964 (Petras y LaPorte, 1971: 75).

Además de la falta de recursos financieros internos para la proyectada reforma, la ayuda externa prometida por Estados Unidos nunca se concretó. Ninguna institución bancaria o de carácter afín, estaba dispuesta a conceder los fondos necesarios para financiar el aspecto más costoso de la reforma. El Banco Interamericano de Desarrollo (BID), El Banco Mundial (BM) y la Agencia para el Desarrollo Internacional, habían señalado que no suministrarían, en ningún caso, fondos para expropiaciones en cumplimiento de la reforma agraria. De lo anterior se deduce, con claridad, que las restricciones financieras impuestas al programa de reforma la limitaron gravemente (Petras y LaPorte, 1971: 76).

El Presidente y el Congreso Peruano eran los principales responsables del suministro de los fondos necesarios provenientes de fuentes internas. Al mismo tiempo, las fuentes externas- especialmente Estado Unidos- habían inducido a muchos peruanos a creer que, si Perú aprobaba algunos fondos, aquellas compensarían la diferencia; esta suposición jamás pasó de la etapa de los supuestos y las promesas. La financiación del programa de reforma nunca alcanzó el nivel autorizado por la Ley N° 15037. Es evidente que, desde el punto de vista financiero, el plan fue sacrificado en beneficio de otros programas y actividades del gobierno de Belaúnde. Tal como afirmó un destacado político:

“La Coalición (AP y PDC) pudo dar el primer paso hacia la reforma agraria: aprobar una ley, establecer un organismo de aplicación y crear conciencia entre algunos sectores del campesinado (...) (sin embargo) el PDC se retiró (del gobierno de Belaúnde Terry) a causa de la falta de apoyo del presidente. Esta no quería la reforma agraria, sino la colonización de la jungla. Siempre faltaron recursos para financiar la reforma”. Entrevista con Javier Silva, ex Ministro de Agricultura 1965-67. (Petras y LaPorte, 1971: 58).

Siendo ya ex presidente, Belaúnde achacó al congreso peruano la culpa de esta falta de apoyo financiero: “Yo no tenía autoridad sobre los problemas fiscales. Es sabido que carecía de mayoría en el Parlamento.” (Entrevista con el ex presidente Belaúnde, realizada en Ítaca, Nueva York, el 11 de diciembre de 1968 por parte Petras y LaPorte). Otras consultas con funcionarios de la ONRA desmienten el intento de Belaúnde de “echar el fardo” al Congreso. Incluso quienes ocuparon posiciones de dirección en el partido de aquel, reconocen que el presidente demostró más interés en construir caminos que en modificar el régimen de propiedad de la tierra o desarrollar cualquier otro tipo de actividades en favor de la reforma agraria (Petras y LaPorte, 1971: 75).

Desde el primer momento, Belaúnde Terry estaba dispuesto a aceptar una Ley que permitiera llevar a cabo nada más que una reforma agraria limitada. Deseaba un instrumento legal que pudiera ser aplicado con eficacia en las regiones de mayor agitación campesina, dándole tiempo, así para ejecutar sus planes de desarrollo de infraestructura que él consideraba como solución definitiva para la cuestión agraria y los problemas de la producción agrícola en el Perú.

En un estudio publicado en 1959, Belaúnde proponía postergar la redistribución de la tierra en favor de una política agraria general, basada en la “colonización” de las tierras altas de la selva oriental (Ceja de Montaña), en el desarrollo de la cría de animales en la sierra, y en la creación de cooperativas adaptadas al mercado y a grandes proyectos de irrigación en los valles de la costa. En 1965, al reiterar algunos de los conceptos de su libro de 1959, en una versión inglesa – dirigida evidentemente, a los defensores norteamericanos de la “Alianza para el Progreso”- dijo Belaúnde Terry: “Perú necesita tierra cultivable ahora mismo para resolver los apremiantes problemas de la desnutrición y el crecimiento democrático demográfico, y la Ceja de Montaña es la única solución” (Belaúnde: 1959).

Sin embargo, en el fracaso de la reforma agraria, mucho tuvo que ver el Parlamento debido a las posiciones de la mayoría parlamentaria APRA-UNO, la que, efectivamente, limitó los fondos destinados para implementarla. La estrategia aprista había considerado oponerse a todo planteamiento radical que estuviera enfocado contra el sector agro-exportador capitalista y también, contra los intereses agrarios del capital norteamericano. Esto fue vehiculizado por el representante campesino de la FENCAP, organización gremial compuesta, en su mayor parte, por trabajadores de las empresas agro-industriales azucareras, los cuales a su vez, eran en su mayoría, militantes apristas, actuando en convivencia con los grandes terratenientes para impedir la expropiación de la tierra de dichas empresas. Por otro lado, en esta postura, tuvo mucho que ver el elemento de “resentimiento” político que hemos reseñado líneas arriba.

Debido a la ineficiencia del gobierno, a los intereses que se expresaban en el Parlamento, a la pugna entre Ejecutivo y Legislativo, y pese a los intentos de reformar el campo peruano, la estructura agraria mantenía las mismas características que habían determinado su crisis y generado la movilización campesina. Si bien esta se había detenido, nada garantizaba que no volviera a irrumpir con igual o la misma violencia que en años anteriores. Respecto al problema, las opiniones se habían polarizado: una minoría estaba por el mantenimiento de la situación existente en el campo, mientras que la mayoría se definía por un cambio radical. El balance final señalaba que la transformación del agro se percibía como una imperativa reivindicación nacional (Matos y Mejía 1980: 103-104). Sin embargo, este intento de reforma fracasó porque fue el gobierno fue incapaz de llevar adelante, de modo consecuente, las concepciones de los más avanzados sectores reformistas, por lo cual, se fue generando la desconfianza entre ellos sobre la eficacia del régimen político democrático, para llevar adelante la modernización del país. Esa desconfianza sería fatal para la continuidad del propio régimen político democrático electoral.

Política económica, eficacia y dinámica política

En vista de que el gobierno se basaba en una plataforma orientada a las reformas sociales, era natural esperar una política tributaria activa y progresiva. Sin embargo, en vez de esta política, que hubiera buscado reforzar y aumentar la tributación mediante el impuesto a la Renta y tributación de la propiedad, es decir, una reforma tributaria, otra de las banderas de los técnicos reformistas y desarrollistas, las medidas del gobierno disminuyeron las cargas tributarias sobre las empresas ampliando las exoneraciones sobre los impuestos directos a los ingresos y sobre los derechos de importación atribuibles al sector industrial, lo cual significó el primer paso en la creación de un déficit presupuestario sustancial y sentó las bases de la posterior crisis económica (Kucziynsky, 1980: 96).

Sin embargo, nos interesa evidenciar que, no fueron solo los “problemas económicos” los que explican las crisis durante el gobierno belaudista, sino puntualizar que ellos fueron alentados, precisamente, por la propia “dinámica del proceso político”, una vez instaurado el gobierno democrático electoral.

En primer lugar, la pugna entre Ejecutivo y Parlamento era la expresión de la estrategia de la mayoría aprista de bloquear, cuando no boicotear, las políticas del Ejecutivo y de esta manera, disociarlo de aquellos sectores populares organizados que el APRA consideraba como “naturalmente” suyos. En segundo lugar, existía una premeditada estrategia política de desestabilizar al Ejecutivo mediante la constante censura de sus Ministros y, en tercer lugar, al mismo tiempo, el APRA se proponía establecer, desde el Parlamento, sus propios canales y mecanismos conducentes a relacionarse directamente con diversos sectores sociales, a fin de fortalecerse políticamente.

El programa de “Cooperación Popular” originó una fuerte oposición de la mayoría parlamentaria. Los representantes de la “coalición” (APRA-UNO) consideraban que el programa era eminentemente político, que su administración estaba copada de militantes de “Acción Popular”, una “burocracia dorada” que malgastaba los recursos del Estado y que estaba infiltrada de “comunistas”. En verdad, la proporción de gastos anuales del programa era muy modesta. El APRA miraba con recelo el inicial éxito del programa en cuanto a identificar al pueblo con “Acción Popular”. La “coalición” parlamentaria comenzó a recortar severamente las partidas presupuestarias de “Cooperación Popular” y obligó al Ejecutivo a reducir el nivel interministerial que tenía el programa a un simple departamento del Ministro de Fomento y Obras Públicas (Kuczynsky 1980: 75-78).

Desde antes y durante el debate sobre la reforma del agro, en varias partes del país, especialmente en la sierra central, se venía produciendo movilizaciones campesinas que tenían puesta sus expectativas en dicha reforma. El 28 de julio de 1963, día en que el Presidente Belaúnde asumió el poder, por ejemplo, 3,500

comuneros invadieron una gran hacienda en el departamento de Junín. Estas y otras disputas sobre invasión de tierras estaban siendo solucionadas por el gobierno, pero en tales condiciones, en 1965, el “Movimiento de Izquierda Revolucionaria” (MIR), decidió lanzarse a la apertura de “focos guerrilleros” en distintos puntos del país, el que poco después se sumó el “Ejército de Liberación Nacional” (ELN), sin que entre ellos mediara coordinación alguna (Cotler 1978b: 363; Kuczynsky 1980: 80).

La reacción de Belaúnde fue desestimar el problema guerrillero dando pie para que la “Coalición” y el diario La Prensa desataran una campaña contra el gobierno, buscando sensibilizar a los oficiales del Ejército y buscando que estos rompieran su alianza tácita con Belaúnde. La campaña de la “Coalición” tuvo éxito, puesto que el Ejército exigió a Belaúnde poner en marcha una acción represiva que tuviera como objetivo destruir los “focos guerrilleros” aplicando las técnicas de la “contrainsurgencia”.

Las FF.AA. enviaron tropas especiales, los “Rangers”, quienes habían tenido algún tipo encubierto de entrenamiento y apoyo del gobierno de los Estados Unidos, y en unos pocos meses, las tácticas antiguerrilleras de los “Rangers” consiguieron liquidar a los rebeldes. De la Puente Uceda y otros líderes fueron muertos y, los grupos armados fueron diezmados. La eficiencia del Ejército, junto con la falta de apoyo popular a los rebeldes, llevó a ese resultado (Kuczynsky 1980: 81).

Como consecuencia de este episodio, surge una ola de acendrado “anti-comunismo” en la “Coalición” APRA-UNO, algunos de cuyos líderes iniciaron investigaciones, a lo McCarthy, en las dependencias del estado para encontrar “comunistas” infiltrados, y por otro lado, presionan al Ejecutivo y al Ejército para reprimir y destruir al movimiento sindical que estaba generando un liderazgo anti-aprista.

En efecto, durante el gobierno de Belaúnde, se venía revitalizando la organización sindical obrera y la de algunas capas medias asalariadas, en especial, en el magisterio y bancarios, orientándose hacia la construcción de una línea sindical de “autonomía clasista” la cual intenta enfrentarse a la conservadora dirección del APRA en la CTP, las corrientes sindicales conducidas por “Acción Popular”, la “Democracia Cristiana” y del propio “Partido Comunista”, deciden transformar a la CTP desde dentro, mientras que grupos sindicales bajo liderazgo de la izquierda marxista, como los metalúrgicos, deciden abandonarla. Ante la despolitización que intentaba constantemente el APRA, las corrientes sindicales nuevas optarían por crear una nueva central sindical independiente (Quijano 1973: 42-42).

El surgimiento de ese nuevo movimiento sindical “anti-aprista” fue objeto de una represión violenta. La Federación de Trabajadores Metalúrgicos (FETIMMP), encabezó una masiva huelga de toda la rama, con ocupación de fábricas, toma de rehenes y mítines callejeros. Su represión culminó con la expulsión de casi un centenar de trabajadores dirigentes de sus centros de trabajo, y con la creación por el APRA de una nueva Federación. Al mismo tiempo, la Federación de Empleados Bancarios (FEB), sostuvo una prolongada huelga con apoyo masivo de sus bases, la que fue quebrada violentamente, produciendo la expulsión de 600 trabajadores y permitiendo al APRA retomar el control burocrático de esa Federación (Quijano 1973: 42-43; Sulmont 1975: 54-57).

A pesar de la represión y del sabotaje aprista, las luchas sindicales continuaron bajo el gobierno de Belaúnde, pero sin embargo, la estrategia de la “Coalición” APRA-UNO tuvo éxito en cuanto obligar al Ejecutivo a reprimir al movimiento campesino y a las nuevas corrientes del movimiento sindical que perseguían su autonomía fuera del control aprista, de esta manera, el gobierno reprimía las bases populares que, potencialmente, podían haberle brindado su apoyo en la pugna con la mayoría parlamentaria.

La paranoia “anti-comunista” y “macartista” de la coalición, relacionaba toda acción autónoma del APRA, tanto de la izquierda como del Ejecutivo, con extraños viajes “secretos” a Cuba y a los países socialistas por parte de estudiantes, profesores, funcionarios, etc. La mayoría parlamentaria, bajo esa supuesta o real justificación, proseguía el hostigando al Ejecutivo y varios de sus ministros fueron censurados con frecuencia, bajo excusas insustanciales para traerlos abajo (Kuczynsky 1980: 81).

Después de haberse aprobado la Ley de Reforma Agraria, hubo varios brotes de violencia en la sierra. El APRA consideraba que tales brotes eran provocados por “agentes” del “comunismo internacional” y que el Ejecutivo era cómplice de esas acciones. La Cámara de Diputados llamó al Premier Trelles para interpelarlo y le otorgó un voto de censura y por el cual, se obligaba a todo el gabinete a renunciar. En diciembre de 1966, el Ministro de Educación fue convocado por la Cámara de Senadores para explicar el pliego presupuestal de su sector ministerial. Los Senadores de la “Coalición” y de la “Alianza” entablan una agria discusión. Al realizar su exposición, el Ministro rechazó lo que él consideraba serios agravios contra Ejecutivo por parte de la mayoría APRA-UNO. El Ministro fue rápidamente censurado y obligado a renunciar (Sánchez 1987: 212 y 226-228).

La ofensiva aprista desde el Parlamento creaba las condiciones para que el APRA se arrogara la representación de los sectores que eran reprimidos por el gobierno y culpara al Ejecutivo por su incapacidad para mejorar las condiciones de la vida de la población, y le posibilitaba desarrollar una activa política para satisfacer los intereses inmediatos de segmentos de las clases populares y medias urbanas, mientras que, por otro lado, se articulaba con banqueros, industriales, exportadores y terratenientes, a fin de promover sus intereses, gracias a la influencia que tenía en la administración pública, a través de su organización partidaria y su expresión en el Parlamento.

De esa manera, el APRA intentaba constituirse en un conducto obligado para la solución de los más diversos problemas de los distintos sectores de la sociedad, tratando demostrar y proyectar una imagen que prefigurara lo que podía ser un futuro gobierno aprista. Sin embargo, el Ejecutivo asumió la misma acción de la “Coalición”, compitiendo con el Parlamento en satisfacer los requerimientos particulares de la población. Nuevamente, pero ahora en términos competitivos, se trataba de incorporar segmentariamente a los sectores populares y medios urbanos al Estado, estrategia política que trataba de ser desarrollada tanto por la Coalición APRA-UNO y por la Alianza AP-DC, todo lo cual condujo a un significativo incremento del gasto público.

Un ejemplo de ello se dio cuando uno de los Ministros de Educación presentó un Proyecto de Ley al Congreso en donde se proponía un aumento moderado de salarios para los maestros públicos. El APRA superó rápidamente la propuesta del Ejecutivo. El congreso propuso un aumento mayor de la escala de salarios, lo cual fue aprobado mediante la Ley N° 15215, ley que no solamente establecía salarios más altos, sino que también, una serie de beneficios sociales cuyos costos eran tremendamente onerosos y, por tanto, se encontraban desfinanciados (Kuczynsky, 1980: 105).

La incorporación segmentaria de los sectores populares y medios urbanos en las consideraciones del gobierno, patrocinados por la Coalición APRA-UNO y la Alianza AP-DC, significó un sustantivo incremento del gasto público. Durante el primer presupuesto del gobierno de Belaúnde, los egresos alcanzaron el 11.5% del producto nacional, proporción por debajo del promedio de América latina. En 1967 el gasto público se elevó al 15.3%, la proporción más alta de la región con excepción de Venezuela. Pero, en la medida que el APRA sostenía que esa política asistencialista no debía afectar los intereses dominantes, bloqueó los intentos gubernativos de reformular la política tributaria, de donde resultó que el gasto público se fundó en el déficit presupuestal, que durante el periodo 1965-1967 tuvo, en promedio, un incremento del 95% anual (Cotler, 1978b: 365).

En efecto durante el gobierno de Belaúnde se dio una dramática expansión del gasto público y muy especial el destinado a educación. Basándose en Hunt, Cotler señala que en 1965 este gasto en educación era equivalente al 5.1% del PBI, proporción que se encontraba muy por encima del promedio que destinaban los países subdesarrollados a ese rubro y cercano al de los países altamente industrializados. Entre 1960 y 1965 los gastos en educación subieron en 85% llegando a constituir el 33% del presupuesto, de allí que en ese periodo el número de estudiantes creció en 50% y el de maestros en 67%, resultando que el Perú experimentará en ese lapso la tasa de crecimiento más rápida del reclutamiento estudiantil entre los principales países de América Latina.

Mientras que entre 1963-1966, el gasto público se duplicó en forma paralela al crecimiento del déficit fiscal, el gobierno redujo la imposición a las empresas, al ampliar en 1963 y 1964 las exoneraciones tributarias y los derechos de importación de la industria. Si los beneficios de las empresas en 1962 constituían el 16% del ingreso nacional, el 12% se encontraba libre de impuestos. En 1966 dicha participación subió el 18% y 15% estaba exento de tributar. Por otro lado, mientras en 1960 los impuestos de las empresas constituían el 25% de los ingresos del gobierno, en 1965 esta proporción cayó a 16% (Cotler, 1978b: 366-367).

Esto significó que el sistema tributario descansara sobre bases regresivas: en 1963 la participación de los impuestos directos en los ingresos gubernamentales fue de 32.8%, en 1964 fue de 24.5%, en 1965 de 23.7% para subir en 1967 a 26.2%. Por otro lado se otorgaba un considerable subsidio a la industria, muy especialmente a las ensambladoras de automóviles. Ahora bien por el carácter concentrado y extranjero que desde sus inicios tuvo el desarrollo industrial, ésta política significó favorecer la acumulación imperialista en este sector de la producción (Cotler, 1978b: 368).

Por efecto del explosivo aumento del déficit presupuestario y del tipo de inversión social realizada por el Estado se creó una fuerte presión de demanda, que

agravó las tensiones inflacionarias, originando a su vez la agudización de las reivindicaciones salariales. Esta situación tuvo como consecuencia el fuerte aumento de las importaciones que pasaron de US\$ 517.8 millones en 1963 a US\$ 813.4 millones en 1967 (MEF), incremento al que también concurrió el mantenimiento de una pariedad sobrevaluada del sol desde 1965. Se originó así un creciente déficit en la balanza comercial, que alcanzó US\$ 175.4 millones en 1967, el que unido a los crecientes pagos por servicios y por las remesas de utilidades de las inversiones extranjeras, cuyo monto en 1967 fue de US\$ 118.3 millones, produjo una crisis en la balanza de pagos y una baja en las reservas internacionales (Felipe Portocarrero, 1973: 8).

El incremento de los gastos gubernamentales, el déficit fiscal y el incremento del crédito interno, determinó el alza de los costos internos, con el consiguiente desarrollo una onda inflacionaria que, paralelamente al mantenimiento de la tasa de cambio establecida en 1959, hizo que el dólar fuese la mercancía más barata que tenía el Perú, favoreciendo de ésta manera, el desarrollo de las importaciones: en 1966 se duplicaron los inventarios de las empresas anticipándose a una futura devaluación, y las exportaciones se estancaron por la baja de la cotización de las materias primas en el mercado internacional. Por último, las inversiones extranjeras comenzaron a incrementar las repatriaciones de sus beneficios: si en 1964 los dividendos exportados fueron de 91 millones de dólares, tres años más tarde alcanzaron a 148 millones de dólares, es decir, el 20 % del valor de las exportaciones de ese año (Felipe Portocarrero, 1973: 9).

Ante ese juego de factores, el gobierno recurrió al crédito internacional para mantener el crecimiento económico destinado a satisfacer la política de asistencia social a las masas urbanas. Debido a la promesa de Belaúnde de resolver el problema de la IPC en los primeros 100 días de gobierno, Washington respondió congelando toda ayuda hasta tanto la situación no se resolviera favorablemente a dicha empresa. Debido a que la promesa no se realizó y subsistió a todo lo largo del gobierno de su gobierno, Belaúnde recibió sólo 74.5 millones de dólares por concepto de asistencia bilateral, aproximadamente una

cuarta parte de la ayuda norteamericana per cápita que recibió Colombia y una décima parte per cápita de la que obtuvo Chile. Este bloqueo del gobierno norteamericano, hasta tanto no se resolviera el problema de la IPC de manera favorable para esa empresa, obligó al Perú a concertar créditos a corto plazo y con altos intereses con la banca internacional (Cotler, 1978b: 368-369).

Gracias al alza del volumen y de los precios de las exportaciones que el Perú había tenido en los últimos años, aunado a una política liberal con las empresas extranjeras, los préstamos exteriores se concertaron sin mayor dificultad. Entre 1963 y 1967 el país multiplicó su deuda externa, pasando de 227 a 685 millones de dólares: mientras en 1965, ella constituía el 9% del valor de las exportaciones, en 1966 se hizo evidente la existencia de un problema en la balanza de pagos y el crecimiento de una espiral inflacionaria.

Frente a la crisis económica, las alternativas políticas que se presentaron al gobierno fue la de los exportadores, que exigían una solución de corte “liberar” y la de los sectores radicalizados de la Alianza AP-DC. Para los primeros debía devaluarse la moneda, equilibrarse el presupuesto mediante la reducción del gasto público y el recorte de los subsidios a los productos de consumo popular y, por último, reducir, más, la carga impositiva al capital. Para los sectores radicales de la alianza, el gobierno debía implantar el control de cambios, planificar las importaciones, incrementar las tasas impositivas al capital y a los ingresos personales.

El gobierno solicitó al Congreso la dación de los dispositivos legales necesarios a fin de incrementar las tasas impositivas que permitieran equilibrar el presupuesto. El APRA, sin rubricar las exigencias de sus socios, se opuso rotundamente a elevar los impuestos directos y exigió, en cambio, la reducción de una “burocracia dorada” y de gastos innecesarios. Ahí fue defiriéndose la solución inmediata de la crisis económica, sin que los contendientes políticos encontraran punto de entendimiento. El continuo deterioro que significaba este empate motivó que la Alianza y la Coalición se lanzaran mutuas acusaciones

que envenenaron los ánimos de ambas representaciones políticas (Cotler 1978b: 369-370).

Por otra parte, existían otras restricciones a la solución de la crisis económica. En primer lugar, la imperiosa necesidad de refinanciar la deuda externa y, en segundo lugar, obtener una dotación de capitales extranjeros que redinamizará el estancado sector exportador que seguía siendo la base de la economía del país.

En cuanto a lo primero, el financiamiento de la deuda estaba “condicionada a la adopción por parte del gobierno de las tradicionales recetas liberales del FMI. A fin de morigerar las dificultades inmediatas y encaminar al gobierno peruano en el marco de sus soluciones, el FMI le concedió un “stand by” de 42 millones de dólares, que se volcaron de inmediato en una escandalosa especulación monetaria por el conjunto de la burguesía y la alta burocracia estatal. El préstamo de 60 millones que el Perú negociaba con la Agencia Para el Desarrollo Internacional (A.I.D.) se suspendió por parte del gobierno norteamericano, debido a que, en el ínterin, se creó un nuevo conflicto entre el gobierno peruano y el norteamericano, que tuvo una dramática repercusión en la fuerza armada.

En ese año, 1967, la Fuerza Armada solicitó al gobierno norteamericano un crédito para la adquisición de aviones supersónicos. Debido a consideraciones internas, el gobierno norteamericano rechazó la solicitud peruana, lo que motivó que el Perú reaccionara comprando en Francia aviones Mirage. En estas condiciones EE.UU. reconsideró su decisión y sugirió al gobierno su reconsideración la que no fue aceptada por éste. El rechazo desató una intensa polémica en EE.UU. y el Congreso de ese país decidió suspender la ayuda al Perú, que estaba a punto de ser renovada después de cinco años de congelamiento.

El Senado de EE.UU. adujo que un país tan subdesarrollado como el Perú debía tener otras prioridades más importantes que las militares. Además, que si el

gobierno peruano compraba armas en otros países, la ayuda económica norteamericana serviría para cancelar dichas adquisiciones que competían con la producción norteamericana. Esta actitud del Congreso norteamericano desató una furiosa campaña anti norteamericana en los medios políticos y se hizo patente una vez más la “dependencia externa” que sufría el país. La Fuerza Armada volvió a sufrir en carne propia su dependencia respecto a los EE.UU. y se reforzó la conciencia que en ese sentido se desarrollaba en dicha institución (Cotler 1978b: 369-371).

Por otro lado existía una oferta de un grupo de consorcios norteamericanos para invertir 350 millones de dólares para la explotación de los yacimientos de cobre de Cuajone, que sumados a los de Toquepala harían posible la constitución de uno de los complejos mineros más importantes y tecnológicamente más avanzados del mundo, que permitirían subsanar el agotamiento de las exportaciones. Pero la realización de esta inversión se encontraba condicionada, de un lado, al “saneamiento” de la economía peruana y, de otro lado, al arreglo del gobierno peruano con la IPC, que no tenía visos de solución.

Estos problemas internacionales agregaban una nueva situación al complicado panorama político del Perú y dejaba al Ejecutivo sin salida. El gobierno, incapaz de encontrar ayuda en el exterior, siguió recurriendo a las Cámara Legislativas a fin de que éstas aprobaran las reformas tributarias que deberían permitirle resolver la situación, la coalición y el APRA en particular, siguió negándole al Ejecutivo los recursos legales aduciendo, con un cinismo que vapuleaba la conciencia y la impotencia de los reformistas, que tales medidas castigarían los presupuestos populares. Así el PARA y la UNO buscaban presentarse como defensores de las masas haciendo uso de argumentos que, en definitiva, favorecería los intereses del gran capital. “No faltó quien dijera que los líderes apristas, al igual que un famoso político francés, sostenían el violín con la izquierda para tocarlo con la derecha” (Cotler, 1978b: 371-372).

Pese a las declaraciones de Belaúnde que no se devaluaría la moneda, por ser “un acto de traición a la patria”, en septiembre de 1967 el gobierno se ve forzado a efectuar una devaluación del 44% en relación al dólar y adoptar una política de estabilización económica que incluía la congelación de salarios, la comprensión del consumo popular, al aumento del desempleo y subempleo, y la introducción de restricciones monetarias, crediticias y fiscales. Esta política suponía el descargar el precio de la superación de la crisis sobre los sectores populares, pero igualmente, esto implicaría que la base social del régimen se deteriora gravemente (Felipe Portocarrero, 1973: 8).

“Belaúnde pasó a justificar esta decisión manifestando que tendría efectos positivos en la economía “peruana”. El descreimiento y el cinismo campaban y si bien es cierto que siempre estuvieron presente en la cultura política de la sociedad peruana, esta ocasión llegaron a constituirse en sus elementos más prominentes. Compartiendo estos rasgos culturales se agregaba el desaliento de los que habían soñado con la renovación ofrecida por Belaúnde y la generalización de la creencia que la democracia no era otra cosa que un “engaña-bobos”, que los poderosos movían a su antojo para confundir a la población (Cotler, 1978b: 369-372).

Desde el momento de la devaluación, en setiembre de 1967, hasta el golpe militar, el 3 de octubre de 1968, la coalición forzó a Belaúnde a nominar hasta cinco gabinetes. Con excepción del penúltimo, todos tuvieron una experiencia corta, precaria e ineficaz (Kucziynski, 1980). En febrero de 1968 Belaúnde dejó de convocar a sus amigos y recomendados en la cartera de Hacienda y solicitó al Ejército un “delegado” de esa institución, para hacerse cargo de ese ministerio. Con esa nominación, Belaúnde pretendía presionar al APRA de modo de obtener los instrumentos legales para resolver la situación y de paso, reafirmar el apoyo castrense a su gobierno.

El ministro militar procuró, al más puro estilo militar, poner orden a su dependencia, colocando oficiales designados por el aparato castrense como fiscalizadores de aduanas, y en recaudación de los impuestos, a fin de movilizar la administración pública. Sin embargo, el Parlamento siguió negándole al gobierno las medidas que solicitaba y que resultaba ser las mismas que desde un principio exigieron todos los gabinetes. El objetivo aprista estaba a la vista: apoyar los intereses de sus aliados de la burguesía y desacreditar al gobierno a fin de asegurarse con ellos la victoria electoral en 1969. La oposición a esta reiterada solicitud contó con apoyo del diario “La Prensa”, que extendió sus críticas al gobierno norteamericano por las recomendaciones que daba a la Alianza para el Progreso y que supuestamente no aplicaba en su país.

Frente a este revés, el Ejército dispuso que el Ministro de Hacienda, el general Morales Bermúdez, se retirase del gabinete para no “quemarse” en una confrontación con el APRA. Los futuros golpistas, en pleno movimiento, le tenían reservado otro destino: el de Ministro de Economía en el Gobierno Revolucionario de las Fuerzas Armadas.

El APRA había decidido correr el riesgo de vetar a un delegado de la Fuerza Armada, después de cuatro décadas de sufrir el veto militar, debido a tener en sus manos los documentos referentes a un cuantioso contrabando en el que se encontraban implicados altos jefes de esa institución e íntimos amigos del Presidente. El escándalo que significó ese contrabando determinó, a un más, el descrédito del gobierno y del régimen político: “En las FF.A.A. se creó una situación de profunda incertidumbre al darse cuenta que la crisis política la arrastraba indefectiblemente. El peligro de la disgregación de todo el sistema político parecía repetir, a la letra, las condiciones previas al desastre de 1879” (Cotler, 1978b: 376).

Una comisión parlamentaria dirigida por un representante aprista dirigió la investigación. En el mes de abril, cuando la comisión investigadora del contrabando concitaba la atención pública, los tres ministros de las FF.AA.

solicitaron que los militares inculpados fueran declarados inocentes, lo cual motivo que se entablase una acre discusión entre éstos y un diputado demócrata-cristiano que conformaba dicha comisión, mientras su presidente, el diputado aprista, guardaba silencio. Preguntados los ministros militares si vetarían al diputado, señalaron que “esa palabra hay que borrarla del diccionario de la FF.AA.”, lo que fue interpretado como un mensaje dirigido al APRA, en el sentido de que ellos no los volverían vetar si olvidaban dicha investigación.

En noviembre, dos meses después de la devaluación, en el Departamento de Lima, se realizaron elecciones complementarias para reemplazar a un diputado de AP que había fallecido. Estas elecciones cobraron rápidamente un carácter plebiscitario, puesto que cerca de la mitad de los electores se concentraban en ese Departamento. Los resultados favorecieron al candidato de la Coalición, Enrique Chirinos Soto, recientemente inscrito en el APRA, y con una larga trayectoria periodística en el diario La Prensa y luego en el diario Correo, periódico entonces propiedad de uno de los magnates de la pesca.

Con el apoyo de la Coalición y de su prensa, Chirinos tenía todas las ventajas para lograr ese triunfo: su campaña repetía lo que a diario repetía la Coalición, echándole la culpa a los partidos que apoyaban al Presidente, y a este mismo, de haber llevado el país al “caos económico”. El cinismo de la campaña de Chirinos era comparable a la del APRA, y su slogan “no más impuestos”, era una clara manifestación del mismo, dado que a causa de la Coalición, el gobierno no había sido capaz de poder dictar alguna medida tributaria que tuviera un carácter progresivo.

La derrota política de AP-DC se debió al generalizado descrédito en que habían caído estos partidos, gracias a la efectiva acción de la Coalición y al inmovilismo político de Belaúnde, a la efectividad de la política asistencial del APRA, y a la constitución de una tercera candidatura que aglutinó a la izquierda y obtuvo el 10% de los votos. Siguiendo la consigna de varios grupos de la izquierda revolucionaria, el 8 % del electorado votó en blanco. Este sorprendente resultado

puso de manifiesto la radicalización de un importante sector de antiguos simpatizantes del AP-DC (Cotler, 1978b: 373-374).

Los sectores radicalizados de AP y la DC, la desagregada izquierda revolucionaria, los obreros opuestos a la manipulación sindical aprista y en proceso de organización en la Comisión de Defensa y Unidad Sindical, desarrollaron una fuerte crítica no solo contra la corrupción política del APRA y la pasividad e ineptitud gubernamental, sino contra el régimen de dominación en su totalidad. Era claro, para el Servicio de Inteligencia del Estado, que el país estaba próximo a ingresar a una etapa de virtual “disgregación” debido al fracaso de la “clase política peruana” (Cotler, 1978b: 372).

El desenlace electoral dio inicio a la división de los partidos de la Alianza y llevó a la depuración de su línea de acción. De la DC se apartaron los elementos que claramente representaban los intereses de la burguesía y que favorecían la política de lograr un acuerdo entre el Ejecutivo y la Coalición pasando a constituir el PPC, dirigido por Luis Bedoya Reyes entonces alcalde de Lima. La DC retiró el apoyo que hasta entonces le había acordado al Presidente y se dio a la tarea de reformular y reafirmar sus postulados reformistas. Llevaba en su decisión la frustración de la reforma agraria que pretendió conducir desde el Ministerio de Agricultura, una de las dos carteras que le correspondió en el Gabinete, pero que el sabotaje del Parlamento, y luego progresivamente del Ejecutivo, le impidió implementar (Pease, 1986: 36).

La misma tendencia se observó en AP: en el Congreso de dicho partido, en febrero de 1967, la Dirección Nacional había hecho fuertes críticas a su Jefe Fundador, y había elegido como Secretario General, contra la tenaz oposición del Presidente y sus allegados inmediatos, a Edgardo Seoane, líder de los “radicales”, en la jerga periodística “termocéfalos” (Cotler, 1978b: 374). La línea que encabezaba el Vice Presidente Seoane también estuvo marcada por el fracaso de la Reforma agraria: él había sido uno de sus decisivos impulsores y además, había presidido la comisión que elaboró el Proyecto de Ley del

Ejecutivo. Luego fue enviado a México, como embajador, en un aparente “exilio dorado” y posteriormente regresó elegido Secretario General del Partido Acción Popular, en línea claramente contraria a la de Belaúnde (Pease, 1986: 36).

Se produjo así un proceso de decantamiento del reformismo, que parecía haber llevado a dos tendencias. La primera, asumida por una pequeña burguesía tecnocrática, que procuraba recomponer una alianza interbloques para de esta manera, implantar mediadas desarrollistas tradicionales. Esta tendencia se ubicaba dentro del aparato burocrático estatal y privado, principalmente a nivel de organismos económicos, empresas públicas, banca privada, empresas y profesionales ligados a ellos. Su expresión política más conocida fue lo que se llamó el “carlismo”, en referencia a varios personajes muy cercanos al Presidente Belaúnde que tenían como primer nombre el de Carlos, tales como Carlos Ferreyros, Carlos Velarde Cabello y Carlos Muñoz. (Pease, 1986: 35. Nota 26).

En su evolución esta tendencia llegó a franquear un puente con el APRA y generar un “Gabinete conversado”. En ella se ubican dirigentes de Acción Popular que, luego de la ruptura de este partido, quedaron en la rama belaundista, tales como José María de la Jara, Javier Arias Stella, Javier Alva Orlandini, Fernando Schwalb, etc. (Pease, 1986: 35. Nota 27). En ella se ubican también democristianos que rompieron con ese partido, formando el PPC. Por esta última corriente optó, claramente, el presidente Belaúnde. (Pease, 1986: 35).

La otra tendencia, partía de una óptica más “social” que “económica”, ubicándose en ella elementos de la pequeña burguesía que asumiendo más en serio los planteamientos reformistas -en sus valores de justicia social- continuaron un proceso de radicalización. Dentro de ella se ubican el vicepresidente Edgardo Seoane, parte de los dirigentes de Acción Popular que rompieron con ese partido y formaron “Acción Popular Socialista” en 1968. Se ubica también la Democracia Cristiana, liderada por el Senador Cornejo Chávez. Este “reformismo social” se caracterizó por una percepción vertical de las reformas: se planteaba la

necesidad de cambios estructurales, entendidos como leyes o actos de poder, que no pasaban necesariamente por una política de masas.

Su verticalidad podría relacionarse con el hecho de que buena parte de estos políticos no llegaron a ser líderes de masas y su experiencia partió de la lucha parlamentaria o de la actuación en el aparato burocrático. En esta tendencia, minoritaria en el poder Ejecutivo y Legislativo, pueden verse rasgos que se expresan luego radicalizados en el gobierno de la Fuerza Armada (1968-1975), del cual muchos de estos hombres resultan asesores o funcionarios. Con la evolución política del Presidente Belaúnde, han de pasar progresivamente a ser opositores, primero dentro del régimen y luego fuera del gobierno. De ellos, tuvo que cambiar a 94 y modificar íntegramente la composición de 6 gabinetes. Es decir, que Belaúnde se vio obligado a nominar anualmente, en promedio, a 36 Ministros, lo que equivalía a cambiar cada tres años su cuerpo Ministerial (Cotler, 1978b: 358).

La pugna Parlamento-Ejecutivo llega a producir hastío, producto de las maniobras del primero para impedir que el segundo gobierne o administre, lo que había implicado trabas presupuestales, censura de Ministros, comisiones investigadoras, acciones concertadas con el Poder Judicial para trabar la Reforma Agraria. Se hizo evidente que los recursos públicos se manejaban, dentro de esta pugna, con la misma irresponsabilidad que caracteriza a la discusión verbal en el Parlamento y fuera de él (Pease, 1986: 35).

Desde 1963, Belaúnde y la alianza AP-DC tuvieron la disyuntiva de aceptar el bloqueo de las medidas del Ejecutivo o de recurrir al apoyo del movimiento popular. Ello se plateó como alternativa, desde los primeros años, por la Dirección de “Cooperación Popular” que propuso activar la movilización campesina a fin de obligar al Parlamento a revisar su comportamiento (Pease, 1986: 35). El Vicepresidente Seoane planteó

“Una consulta a la ciudadanía mediante un Plebiscito que dejara en claro si el país apoyaba a un Poder Ejecutivo promotor, dinámico y transformador, o a un Parlamento que cerraba las puertas a la revolución” (Seoane s/f: 19).

De igual modo, se planteaba realizar un “auto-golpe”, con el apoyo declarado del Ejército a fin de cerrar el Congreso y convocar a un plebiscito que refrendará la posición reformista del Ejecutivo. Belaúnde temeroso de quebrar la institucionalidad por cualquier de esos mecanismos, rechazó estas propuestas y prefirió buscar una alternativa lejos de las masas populares. Es así como intentó establecer, secretamente, con la ayuda de un pequeño número de sus amigos personales, un acuerdo con la oposición. No existía, en los marcos políticos e institucionales del régimen, una fórmula para salir del entrampamiento.

“En general, la perspectiva era la de un sistema político incapaz de cumplir con lo que se esperaba de él. La conclusión a la que irían llegando los comandantes militares era la misma a la que habían llegado algunos intelectuales y profesionales: el sistema democrático era inservible para lograr la transformación del país.” (Cotler, 1978b: 365).

CAPITULO V

CRISIS, REEQUILIBRAMIENTO Y CAIDA DEL REGIMEN DEMOCRÁTICO

Sin la posibilidad de resolver el problema rural, el gobierno comenzó su existencia adquiriendo una imagen de impotente y represivo que mantuvo en lo sucesivo. No solo el Ejecutivo se encontraba imposibilitado legalmente por el APRA para resolver, rápida y efectivamente, el problema rural, sino que a instancia de la Coalición se aprobó que los campesinos que invadieran propiedades no serían admitidos entre los beneficiarios de una presunta reforma.

Bajo el impacto de la devaluación de 1967 se aceleraron los esfuerzos por recorrer un puente en la brecha entre el Ejecutivo y el Parlamento. El “Carlismo” es el aparente intermediario entre Belaúnde y el APRA con miras a concretar un acuerdo que permitiera concluir el gobierno iniciado en 1963, bajo las banderas del “reformismo democrático”. Para entonces lo que más preocupaba al Arquitecto Belaúnde era que las obras públicas realizadas por él, dejaran una buena imagen de su gobierno. Ni la reforma agraria, ni “Cooperación Popular”, ni la nacionalización de la IPC, podían ser objetivos realistas si no se buscaba conciliar con la coalición parlamentaria del APRA y la UNO (Pease 1986: 36-37).

En el mes de junio, después de las depuraciones políticas en curso en AP-DC, y de las conversaciones entre los delegados del presidente y el APRA se constituyó un gabinete que, a diferencia de los anteriores era producto de un acuerdo entre Belaúnde y el APRA.

La expresión política de este acuerdo fue en 1968, el Gabinete Ministerial conocido como el “Gabinete Conversado”, presidido por el Dr. Oswaldo Hercelles e integrado por varias figuras “independientes”, ligadas a la Coalición APRA-UNO. El nuevo Gabinete que tenía como figura principal a Manuel Ulloa Elías, Ministro de Hacienda y Comercio, empresario vinculado al grupo DELTEC, a la cadena Rokefeller y propietario de los diarios “Expreso” y “Extra”. El gabinete

obtuvo sin esfuerzo “poderes extraordinarios” otorgados por el Parlamento que le permitían legislar por “decreto” para afrontar la crisis económica.

Esta nueva situación, a todas luces inconstitucional, le permitió al nuevo Gabinete gobernar, dictando cerca de 300 decretos que posteriormente fueron ratificados por las Cámaras (Jaquette, 1971). En última instancia esta nueva situación fue posible por el tácito reconocimiento público al APRA y la amenaza de un golpe de Estado que desbarataría sus planes para las próximas elecciones de 1969.

El acuerdo fue cuidadosamente favorable al APRA, pues solucionaba el impasse, derrotaba los proyectos reformistas, tendía nexos para una recomposición política en vistas a las elecciones de 1969 y, al mismo tiempo, ese partido descargaba sobre el Ejecutivo la responsabilidad política de las medidas económicas que, con toda seguridad, serían antipopulares (Pease, 1986: 37).

El APRA lograba, además, culminar su estrategia política iniciada en 1963 y destinada a destruir la posible confluencia entre las fuerzas populares y la Alianza AP-DC, impidiendo las reformas primero, agudizando la crisis económica y cargándola sobre los hombros del Ejecutivo, para luego finalizar responsabilizándolo de un “pacto oculto” que concretaba la claudicación del “reformismo democrático” y el aislamiento de sus representantes políticos que, en todo el periodo, fueron incapaces de retomar la iniciativa política que detentaron durante los primeros cien días del gobierno.

El “reformismo moderado” de Belaúnde –abandonando sus banderas de 1962 y 1963- hacia un último intento por recomponer el bloque en el poder. Tratando de superar el empate que le impidió aplicar su programa, aspiraba a concluir su gobierno con una mejor imagen y nuevos acuerdos políticos que, a partir de las elecciones de 1969, podrían colocar en mejor pie a los grupos industriales y al “reformismo tecnocrático” que representaba. La tarea no era nada fácil, puesto

que debía llevarse a cabo al mismo tiempo de dar soluciones para superar la crisis económica (Pease, 1986: 37).

El nuevo Gabinete tenía en su favor las conexiones del Ministro Ulloa, que aportaba lazos directos con la “burguesía imperialista” y ofrecía a los sectores modernos – principalmente industriales- la ocasión de reforzar su poder de negociación frente a las fracciones “oligárquicas”; en ello la vinculación directa con el capital extranjero fue siempre decisiva. Sin embargo, el problema relativo a la representación política era más complejo, especialmente si se piensa en las elecciones de 1969.

El APRA, menos desgastada, se mantenía fiel a sus lazos con la “burguesía agro-exportadora”. El pacto con Acción Popular no era público ni formal y sería sólo durante el último tramo de un gobierno cercano a concluir, y que además, debía dejar solucionada la crisis económica. La responsabilidad de las medidas que tomara el gobierno caería solo sobre el Ejecutivo, pues el Gabinete recibió “poderes extraordinarios”. Por su parte, los “acciopopulistas” de la línea belaudista se encaminaban con esta política a ser representantes más orgánicos de la “burguesía industrial” y esperaban de la gestión de Ulloa los términos para quedar en mejor pie en 1969. La pugna política tenía así en este nivel un camino aún largo por recorrer, aunque ya estuvieran esbozados con este pacto elementos que podrían servir luego para la recomposición del bloque en el poder (Pease, 1986: 37-38).

Con esta perspectiva el “Gabinete Conversado” emprendió la “recuperación económica”, aplicando un paquete de medidas que procuraban reforzar a los sectores modernos y poner las condiciones necesarias para la venida del capital extranjero en forma masiva (Kuczynsky, 1980: 237-279). Sin embargo, esta política encontraba dos dificultades en el camino: los EE.UU. exigían la solución del problema de la IPC, con un arreglo definitivo, antes de otorgar créditos o propiciar inversiones y, por otro lado, la “burguesía agroexportadora” había reaccionado coléricamente a través del diario “La Prensa” contra el “paquete” de

medidas de Ulloa que solo limitadamente podía afectarla vía tributos por ejemplo, más aún cuando acababa de beneficiarse enormemente con la devaluación monetaria.

Las medidas económicas que dictó el gabinete presidido por Oswaldo Herccelles, a iniciativa del Ministro de Economía, Manuel Ulloa, según Julio Cotler, tenían una clara intención de eliminar los rezagos coloniales y favorecer, tímidamente, a la “burguesía nacional”. Estableció el impuesto al patrimonio, eliminó las acciones al portador y las convirtió en nominativas, haciendo posible que el Estado pudiera controlar efectivamente la recaudación de los impuestos al capital. A estas medidas se sumó el incremento de las tasas impositivas de los ingresos personales.

Paralelamente a estas medidas, Ulloa buscó restringir la expansión del capital “imperialista” en el sistema financiero, decretando que solo la banca nacional podía contar con sucursales y absorber el ahorro interno del país. Se definió como “banca extranjera” a aquella en que el capital foráneo participaba con más del 33% de sus activos. Así se esperaba promover el “capital nacional” y acondicionar el crédito necesario para el desarrollo de los empresarios peruanos, modificando la tendencia en curso que favorecía la monopolización extranjera. En este mismo sentido, se estipuló que las industrias de naturaleza estratégica debían ser controladas mayoritariamente por el “capital nacional”, en su defecto, pasar a poder del Estado (Cotler, 1978b: 378).

En el mismo orden de cosas, el Ministro de Hacienda y Comercio otorgó al Estado un creciente control sobre la política monetaria. El directorio del Banco Central de Reserva, hasta entonces compuesto por delegados de la “banca privada”, en la que destacaba el “capital extranjero”, pasó a estar conformado mayoritariamente por representantes del gobierno, así como de las organizaciones laborales –controladas por el APRA- y gremiales de la burguesía (Kuczynsky, 1980: 44-46).

Ulloa logró refinanciar la deuda externa y concretar el ingreso de nuevos capitales norteamericanos destinados a la explotación minera. De acuerdo a los nuevos dispositivos, este capital debería establecer una ligazón con el desarrollo industrial del país, desechando la formación de nuevos enclaves. El objetivo de Ulloa era pues realizar una gradual reforma agraria, que por la vía fiscal eliminara los rezagos señoriales, abriendo paso a la formación de un dinámico empresariado rural. En el caso industrial, se trataba de ampliar el espacio de la burguesía nacional sin desechar la participación “complementaria” del capital extranjero (Cotler, 1978b: 378).

Es en este sentido que el Gabinete de Herccelles y las reformas propuestas por Ulloa, acabaron por perfilar un cuadro enteramente novedoso.

Se ha visto anteriormente que después de las elecciones complementarias de 1967 se segregó de la DC un sector que pasó a constituir el PPC que se adhirió a la nueva orientación gubernamental. AP se dividió entre “termocéfalos”, dirigidos por Edgardo Seoane y “carlistas” dirigidos por Manuel Ulloa. El cuadro se completó cuando, al hacerse explícito el arreglo entre el APRA y Belaúnde, el general Odría decidió retirar a su partido de la Coalición APRA y UNO, quitándole con ello elementos vitales de la mayoría parlamentaria al APRA. Ligado a los “terratenientes tradicionales” y representante de los sectores más reaccionarios de la “oligarquía”, se sintió desplazado en el acuerdo que reflejaba el deterioro sin remedio de la fracción “gamonal”.

El entendimiento AP-APRA parecía propiciar una relación directa entre la fracción “agro-exportadora” y la fracción “industrial”, que eran fracciones en pugna por la hegemonía. Queda de lado también la “burguesía financiera”, en cuya base económica hay también un deterioro por la presencia directa del “capital extranjero” de la banca y los inicios de la crisis que derrumbará al imperio Prado (Pease, 1986: 38).

La quiebra de la coalición APRA-UNO produjo, a su vez, la ruptura del Partido Odríista. Encabezados por Julio de la Piedra, un buen número de los parlamentarios odríistas se retiraron de este partido y formaron el Partido Social Demócrata Nacionalista, que permaneció en la antigua Coalición ligada al APRA, con lo cual este partido retuvo el control del Congreso. De la Piedra, era uno de los propietarios del Complejo Agroindustrial Pomalca y uno de los representantes más notorios de los modernos agro-exportadores. A pesar de su antigua vinculación con Odría, esta ruptura se hizo necesaria porque los intereses de esta fracción se ligaban más al APRA, que a los más antiguos “terratenientes tradicionales” que se retiraron con Odría.

En realidad, en el corto plazo, la alternativa Ulloa no amenazaba a los “terratenientes tradicionales” pues la reforma agraria estaba paralizada y el gobierno no tenía fondos para aplicarla. No obstante, en perspectiva, un arreglo entre “agro-exportadores” e “industriales” terminaría por desplazar a las fracciones más tradicionales, que en vez de aportar a la representación política se convertían ahora en un problema, especialmente en el convulsionado medio campesino (Pease, 1986: 38-39). El diario “La Prensa”, como era de esperarse, se distanció de sus aliados apristas e inició un violento ataque a las medidas de Ulloa. El diario “El Comercio” se opuso tenazmente al reconocimiento político que se le otorgaba al APRA.

Así, el cuadro político sufrió una notable reestructuración, que dejaba a la expectativa de los acontecimientos a una serie de grupos políticos.

A mediados de 1968, era notoria la conformación de un bloque que incluía el sector de la “burguesía”, que había depurado sus intereses de los grupos señoriales, y los grupos políticos más organizado de los sectores medios, capaz de conciliar los intereses de esa fracción burguesa con las capas populares. Después de tantos zigzagueos contramarchas, el APRA y la burguesía se encontraban. Pero en el entretanto, el APRA había tenido que hacer una larga espera y contraer varias uniones espurias, hasta lograr una unión auténtica, que

implantara la plena y depurada hegemonía burguesa-imperialista (Cotler 1978b: 379).

Petróleo, nacionalismo y crisis final del régimen político

El único escollo que faltaba resolver para dar curso a la nueva tendencia de reorganización política y reequilibrar el sistema, era el acuerdo con la International Petroleum Company (IPC). El asunto era una vieja disputa del Estado peruano que desde el siglo pasado venía reclamando la propiedad de los yacimientos petrolíferos de La Brea y Pariñas, ubicados en el norte del país. Luego de pasar por innumerables manos, la IPC las había adquirido desde 1915, primero como subarriendo y luego como propiedad.

Como reconoce Pedro Kuczynski, este problema de las relaciones entre el Perú y la IPC fue de gran importancia durante los años del gobierno de Belaúnde, por dos razones: primero, al convertirse en 1963, en un factor que afectó directamente el otorgamiento de asistencia para el desarrollo por parte de los Estados Unidos hacia el Perú; y segundo, porque proporcionó un motivo y justificación inmediata para el golpe militar que derrocó al gobierno e instauró un nuevo y diferente régimen político. Julio Cotler lo muestra más en este segundo sentido, es decir, en términos de un escándalo ocasionado por lo que resultó un oculto contubernio entre el gobierno y la IPC. Sin embargo, ambos autores, Kuczynski y Cotler, no contaban con el texto de Loret de Mola, presidente en ese entonces de la Empresa Petrolera Fiscal (EPF) de ese entonces quien, en un grueso libro, describe pormenorizadamente los entretelones de este caso.

En lo que sigue, nos basaremos en el libro de Loret de Mola. La difícil y hasta tediosa descripción de este texto nos ha permitido visualizar una serie de cuestiones que tiene directa relación con nuestro tema y que nos obliga a diferenciar nuestra perspectiva de otros autores. En primer lugar, en esta precisa coyuntura histórica, el problema de la IPC iba mucho más allá de la legalidad o propiedad de los yacimientos petrolíferos. Básicamente, lo que estaba en juego

era una forma específica de articulación e inserción del país dentro del sistema capitalista internacional, es decir, se trataba ante todo de un problema de poder. En segundo lugar, la cuestión muestra que la falta de autoridad de un gobernante democrático, durante todo el transcurso de su gobierno (y no el escándalo final), puede convertirse en un elemento esencial para las posibilidades de ruptura de un régimen democrático electoral. En tercer lugar, la cuestión nos muestra como las pugnas entre Ejecutivo y Legislativo impidieron dar solución a un problema colectivo, por tanto, estos tres factores afectaron no solo la “legitimidad” del gobierno, sino fundamentalmente la pérdida de “legitimidad” del propio “régimen político” en su conjunto. En este contexto de crisis, el proceso de un “reequilibrio político” se hace un juego casi imposible. Es esta perspectiva la que nos interesa mostrar en lo que sigue.

El presidente Belaúnde, en el momento de tomar el mando presidencial el 28 de julio de 1963, había prometido solucionar el problema de la “Brea y Pariñas” y someter dicha solución a la aprobación del Parlamento en un plazo de noventa días. Sin embargo, el momento de terminarse dicho plazo, el presidente envió al Parlamento un proyecto de Ley que no contenía solución alguna, sino, el pedido de una autorización para efectuar un convenio con la IPC o entregar los yacimientos a la Empresa Petrolera Fiscal. Entre el 30 de octubre y el cinco de noviembre de 1963, las Cámaras aprobaron dos leyes, las números 14695 y 14696. Estas leyes son las que revocan la autorización que entonces se diera al ejecutivo, en 1922, para someter a arbitraje las diferencias con el gobierno británico con respecto a la “Brea y Pariñas” que, para ese entonces, pertenecía a la empresa inglesa **Lobitos Oilfields** y las que declaraban la nulidad ipso jure de los llamados “Acuerdos, Convenio y Laudo de París” por adolecer de vicios insanables.

Con posteridad, el 12 de febrero de 1964, se aprobó la Ley N° 14863, según la cual, se autorizaba al Ejecutivo para que de conformidad con las dos leyes arriba mencionadas, resolvieran las cuestiones pendientes con la IPC, con cargo a dar cuenta al Congreso para la ratificación correspondiente. Desde esa fecha el

Gobierno se encontraba en condiciones de liquidar definitivamente el asunto con la IPC. Sin embargo, el gobierno prefirió establecer conversaciones en forma reservada con la propia compañía (Sánchez 1987: 244-245). El Ejecutivo nombró una serie de comisiones que buscaron y sugirieron diversas salidas al asunto, pero el presidente no las aplicaba. Por el contrario siguió dilatando los plazos durante casi cinco años, sin dejar de usar el tema como un recurso en sus discursos políticos, hablando vagamente de fórmulas que no se atrevía a concretar (Loret de Mola, 1978: 38).

En la medida en que Belaúnde venía sosteniendo que las conversaciones con la IPC no avanzaban debido a lo corto de los plazos establecidos y por que cualquier acuerdo en la mesa podría ser considerado como precario por ambas partes, pues este debía ser previamente ratificado, o no, por el Legislativo, en julio de 1967 el Parlamento decide ampliar la autorización y liberar al Ejecutivo, tal como él lo demandaba, de la obligación de dar cuenta al Parlamento, acerca del arreglo a que llegase con la IPC, pero al mismo tiempo, le señaló las pautas legales dentro de las cuales debía realizarse la solución. (Sánchez, 1987: 245).

La ley N° 16674 establecía: a) Que los yacimientos petroleros de la Brea y Pariñas pertenecen a la Nación y son de su propiedad; b) que deben inscribirse como riqueza nacional a nombre del Estado, anulando cualquier otro título de inscripción; c) Se autorizaba al poder Ejecutivo para establecer el régimen más conveniente para la operación de los yacimientos, con potestad de expropiar lo que crea conveniente y teniendo en cuenta los adeudos de la IPC por concepto de la explotación indebida de los yacimientos; d) Se garantizaba a los trabajadores peruanos la intangibilidad de sus derechos, entre los que se cuenta el de participar en el manejo de la operación de los yacimientos; e) Se daba un plazo de treinta (30) días para que el poder Ejecutivo decida el régimen de operación de los yacimientos; f) Se derogaba la Ley N° 14863 que autorizaba al poder ejecutivo para “negociar” un acuerdo transaccional con la IPC. (Loret de Mola, 1978: 55-56).

El Ejecutivo aplicó en parte lo prescrito por la ley N° 16674 dictando del decreto supremo N° 61-F de 31 de julio de 1967, ordenando que: a) La Dirección de Petróleo procediera a inscribir, en el Registro de Concesiones Petroleras, la zona de los yacimientos de la Brea y Pariñas como Área de Reserva Nacional; b) Que se hiciera igualmente la respectiva inscripción de la propiedad de la Brea y Pariñas en el Registro de la Propiedad de Inmueble de Piura; c) Que la Dirección de Energía se encargara de la verificación actualizada del valor de las instalaciones existentes y en funcionamiento de los referidos yacimientos, a fin de determinar el justiprecio de las mismas, incluyendo el valor de la superficie; d) Mientras no se determinase el régimen definitivo de explotación, la Dirección de Petróleo dictaría las disposiciones del caso, a fin de asegurar el funcionamiento ininterrumpido de las instalaciones y el normal suministro de combustible y lubricantes; e) se continuaría con las labores que se venían ejecutando en los yacimientos de la Brea y Pariñas bajo la supervigilancia de la Dirección General de Energía.

Por otro lado, el 18 de noviembre y el 18 de diciembre de 1967, respectivamente, se habían dictado las resoluciones Nos. 1069-H y 1240-H, las cuales autorizaban al Procurador General de la República para interponer acción judicial contra la IPC, destinada a lograr el pago de los adeudos originados durante el plazo que dicha empresa había tomado como posesión de los yacimientos propiedad del Estado. De igual modo, se había dictado las Resoluciones N° 1030-H y 1070-H relativos al cobro de impuestos a la renta sobre las exportaciones de petróleo procedente de la Brea y Pariñas, y del cobro del impuesto a la renta en general.

En julio de 1967, el Presidente de la República había sostenido que: “En materia de petróleo ya hemos reivindicado lo que era nuestro, ahora solo resta definir cuestiones de carácter operativo, que son secundarias frente a lo fundamental, frente a la reivindicación que nos ha correspondido a los poderes públicos del Perú, bajo este régimen, llevar adelante, haciendo que el registro de la propiedad de Piura y el registro de concesiones petrolíferas inscriban para siempre, como del dominio del Perú, aquello que nunca debió ni siquiera ser mencionado como

de dominio extraño” (Loret de Mola, 1978: 40). Sin embargo, el 10 de agosto de 1967, se emitió la resolución directoral N° 76, que bajo el supuesto peligro de desabastecimiento de combustible, ordenaba a la IPC, continuar con las operaciones. La IPC, se basó en esta norma para continuar en la posesión de los yacimientos.

El 26 de Agosto de 1967, un comunicado oficial del Ejecutivo había expuesto su solución al problema de la Brea y Pariñas. Esta consistía en seguir negociando con la IPC y en entregar la explotación del campo a una empresa privada y no estatal. Contrariamente, el partido de gobierno, siguiendo las pautas de conformidad con un proyecto de Ley presentado en 1960 y redactado por el propio Belaúnde, planteaba una solución totalmente opuesta: romper todo trato con la IPC, entregar los yacimientos a una entidad estatal y cobrar los adeudos que la IPC debía pagar por la explotación ilegal de la Brea y Pariñas. La propia IPC no estuvo satisfecha con la solución planteada por el Ejecutivo. Lo que perseguía era un contrato con el Estado en el que no se hablara del pago de los frutos, sino de una cesión, a manera de compensación por sus instalaciones (Loret de Mola, 1978: 44).

El gobierno y el presidente Belaúnde, con fecha del 21 de enero de 1968, encargó formalmente la representación del Estado a la EPF en las conversaciones con la IPC, en tanto que el Estado era el propietario de los yacimientos de la Brea y Pariñas. Belaúnde sostenía que el problema con la IPC estaba resuelto y que se había reducido a una relación entre dos compañías: La Empresa Petrolera Fiscal y la International Petroleum Company, las cuales tendrían que ponerse de acuerdo para poder operar los campos, pues ya el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo habían cumplido su cometido. La cuestión se limitaba a vínculos y acuerdos, de carácter comercial, entre aquellas dos empresas. Para los funcionarios de la empresa estatal, en realidad, se trataba no sólo de un “acuerdo comercial”, sino de garantizar la transferencia de la propiedad y las operaciones a la EPF, por tanto se trataba de un enfrentamiento con la IPC: “Sé que la lucha será a ultranza, dura y sorda. Estarán en juego, de

un lado, las desesperanza de una reivindicación para el Perú y tal vez, el desprestigio personal absoluto; y, de otro, el triunfo sobre la injusticia, sobre la opresión, y el sometimiento y sanción de la empresa petrolera más poderosa del mundo” (Loret de Mola, 1978:48).

El 25 de enero de 1968 y mediante Resolución Suprema N° 7-F-68, se encargó al Directorio de la Empresa Petrolera Fiscal la representación del Estado en todos los actos que se relacionaran con la operación de los yacimientos petrolíferos pertenecientes a la Nación, y cuya inscripción en los Registros Públicos se había hecho de conformidad con la Ley N° 16674.

El lunes 29 de enero de 1968 los Directores de la EPF se reunieron con los representantes de la IPC convencidos de que se habían superado los desacuerdos políticos y que entre el gobierno y la IPC, existía ya un entendimiento acerca del traspaso de la posesión. Sin embargo, la realidad era otra muy diferente. Hasta esa fecha, con la International Petroleum Company no se había adelantado absolutamente nada. La empresa seguía detentando los campos petrolíferos de Brea y Pariñas, y seguía usufructuándolos. La empresa norteamericana no tenía la menor intención de entregar los pozos al Estado peruano y los seguía operando día a día, como si nada pasase, y esto, debido a la falta de autoridad del Ejecutivo para imponer las Leyes.

La IPC se negaba abandonar los yacimientos, aceptando por el contrario, un arreglo compensatorio o un nuevo status de trabajo, pagando regalías o suscribiendo un nuevo contrato de operaciones, pero de ninguna manera se sometía a las Leyes y Decretos dados, consagrando los derechos que el Perú reclamaba, y menos aceptaba pagar por el usufructo ilegal de los yacimientos durante cincuenta años. El problema para la IPC, y esto nos lo aclara el texto de Loret de Mola, no era un asunto de propiedad o no propiedad, sino se inscribía, fundamentalmente, en el marco de una densa red de competencia internacional entre empresas capitalistas petroleras, principalmente, norteamericanas.

La IPC, que pertenecía a la Estándar Oil de New Jersey (ESSO), primera empresa petrolera del mundo, controlaba el 63.9% del petróleo peruano, petróleo que procedía directamente de los yacimientos de la Brea y Pariñas y, a través del condominio (llamado Interlob), de las áreas de la Compañía Petrolera Lobitos, ésta última, relacionada con la empresa británica British Petroleum:

Internacional Petroleum Co.	63.9%
Belco Petroleum Co.	18.8%
Empresa Petrolera Fiscal	8.7%
Cabeen	4.0%
Amotape	0.4%
Ganso Azul	2.1%
Oriente	2.1%

Como la única refinería existente en la costa había sido la de Talara, de propiedad de la IPC, en la práctica tanto la EPF como la Belco, Cabeen y Amotape, dependían por completo de ella; de esa manera la IPC controlaba más del 95% de la producción de crudos del Perú, a través de su refinería de 60,000 barriles diarios.

Cuando se terminó la construcción de la refinería estatal de La Pampilla, la IPC vio que Petroperú representaba un peligro para su situación monopólica en el país. A esto se sumaban otras circunstancias. Durante 40 años, a través de acuerdos entre las grandes compañías de petróleo, las famosas “Seven Sister”, cuyas leyes internacionales del petróleo eran acatadas por el resto de las empresas petroleras del mundo, la IPC había logrado que no entrara a trabajar en el Perú ninguna otra empresa petrolera importante. Talara constituía, en realidad, el centro de operaciones de una estructura monopólica, energético y productiva, en todo el espacio del Pacífico Sur.

Sin embargo por esas fechas, las dos empresas más cercanas en capacidad o importancia a la Standard Oil de New Jersey, la Texas y la Gulf, habían

descubiertos otros yacimientos de importancia en Colombia (Orito) y en Bolivia (Camiri). Su bastión del Pacífico, donde había tenido siempre hegemonía, se veía vulnerado por primera vez con estos dos descubrimientos y, por primera vez también, barcos con bandera ajena a la Standard Oil movían los crudos de esta parte del continente.

Por otro lado, las fuentes más importantes de la ESSO para el suministro del petróleo en América se encontraban en Venezuela y, por supuesto, en los países árabes para el resto del mundo. Para atender el área del Pacífico, la empresa solo podía conseguir petróleo en América y transportarlo por el canal de Panamá o procurárselo en el medio oriente, haciendo un recorrido de más de 20,000 km. En esos momentos, los enormes tanques petroleros que transportaban 300,000 toneladas de combustible, tenían un calado que sobrepasaba los 50 pies, lo que significa que no podían pasar por el Canal de Panamá, cuya profundidad era menor de 30 pies. Si otra de las grandes empresas petroleras contaba con yacimientos más cercanos a los Estados Unidos, estaría en una ventaja evidente.

En 1968, esa situación era palpable. El Consorcio Texas-Gulf trabajaba el yacimiento de Orito, Colombia, con salida por oleoducto al puerto de Tumaco sobre el Pacífico. La Gulf controlaba en Bolivia la producción de la zona de Camiri, en Santa Cruz, con un oleoducto que llevaba petróleo desde Sica Sica hasta su terminal en Arica, también sobre el Pacífico. En otras palabras, el petróleo de exportación en América Occidental, que hasta ese momento fluía únicamente desde Talara, en el Perú, en manos de la Standard Oil de New Jersey, sería sustituido por los crudos colombianos y bolivianos, que estaban en poder de la Texas y la Gulf, respectivamente, compañías que, por añadidura, tenían la oportunidad de explotar la zona de Lago Agrio, en el Ecuador.

La posición con respecto a La Brea y Pariñas en el Perú, era pues una cuestión de vida o muerte para la Standard Oil o para su subsidiaria, la International Petroleum Company, pues se ponía en juego su predominio en la región. Para

ese entonces, la IPC también tenía apremios para expandir sus operaciones hacia la selva peruana, donde se observaba una manifiesta continuidad geológica de las mismas formaciones petrolíferas situadas en orito al norte y en Santa Cruz al sur. Si a esta sensación de que su imperio en el pacífico se tambaleaba, se agregaba, en el frente interno peruano, la peligrosa competencia que le representaba la EPF, con una refinería modernísima y un producto de excelente calidad, lo que se vislumbraba para la empresa norteamericana era la posibilidad de que terminara su virtual monopolio en el Perú y con ello, se encontraría en menores condiciones para enfrentar las estrategias internacionales con respecto a las otras empresas monopólicas-imperialistas y petroleras del mundo, especialmente, las norteamericanas

.
A esto debe sumarse el hecho de que en 1968, el déficit de petróleo en el Perú se acentuaba cada vez más. La actividad petrolera debía estimularse con la importación de combustible para suplir el déficit nacional y con la exploración de nuevas zonas. Era obvio que aquel que manejara los hidrocarburos destinados a cubrir el déficit nacional tendría una posición predominante en el Perú. De igual modo, ante el déficit petrolero, el Perú debía alentar la exploración de nuevas zonas – tales como la selva, el Rio Santiago, la zona de la frontera del norte y el cuadrángulo del Mantaro; la región del altiplano y el zócalo continental-. La Brea y Pariñas era un yacimiento explotado desde hacía 50 años y su declinación era manifiesta. Esto coincidía con los objetivos de la IPC pues, en el marco de esa trama de competencia internacional, la Standard Oil de New Jersey solo podía afrontarla, en el área del pacífico occidental, desarrollando e intensificando la explotación de hidrocarburos en el Perú. Su objetivo era obtener nuevas concesiones en la selva peruana y ampliar las operaciones de su refinería de Talara. (Loret de Mola, 1978: 66-76).

Por tanto, el conflicto con la IPC no estaba planteado en términos de un problema de propiedad y no propiedad, de soberanía territorial o no, de la terca injerencia de un país sobre otro, o de la “dependencia externa”, sino se inscribía dentro de una red o estructura de relaciones de poder internacional, y dentro de un sistema

de explotación y de acumulación mundial, caracterizado por predominio de las estrategias y la hegemonía del capital monopólico, en este caso, principalmente, norteamericano. Al mismo tiempo, lo que también estaba en juego, era un problema definido por las relaciones, formas y mecanismos de integración e inserción del país, dentro de aquel sistema capitalista internacional, bajo hegemonía del capital imperialista. Esta estructura correspondía a un patrón de poder histórico que se constituyó a partir de la conquista de lo que sería América, en el siglo XV-XVI. (Quijano,

La empresa norteamericana se negaba a entregar los yacimientos, pero al mismo tiempo, se manifestaba dispuesta a discutir cualquier contrato de operaciones, sobre la base de que ella manejara los campos de petróleo. Era evidente que la IPC no le interesaba, en última instancia, la propiedad de los yacimientos de La Brea y Pariñas, sino el de su manejo, bajo cualquier modalidad o contrato de operación. En tal sentido, las conversaciones del 29 de enero de 1968 entre la EPF y la IPC resultaron totalmente negativas. Loret de Mola, 1978: 83).

El hecho era que mientras que la mayoría del país opinaba que desde el punto de vista legal y político, lo que procedía era hacer respetar las leyes, mostrando la autoridad del Ejecutivo, Belaúnde se engañaba a sí mismos y a la nación, manifestando que “La Brea y Pariñas era “un asunto terminado y concluido para el Ejecutivo”, cuando en la realidad, la empresa que exprimía a través de tantos años los campos petroleros, seguía usufructuándolos a pesar de los documentos, leyes, alegatos y fallos que declaraban la ilegalidad de su situación y le imponían la obligación de entregar “inmediatamente” los yacimientos al Estado peruano. (Loret de Mola, 1978: 38). La “falta de autoridad” se fue constituyendo un factor que iba deteriorando la “legitimidad” del gobierno. Pronto, la disminución acelerada de la “legitimidad” se extendería a todo el régimen político.

Al mismo tiempo, desde los Estados Unidos, el Senador **Bourke Hickenlooper** advertía al Perú que, si no se solucionaba rápida y equitativamente el viejo conflicto con la IPC, tendría que encarar la posible pérdida de la ayuda norteamericana. El legislador sostenía que si la disputa continuaba, el Perú enfrentaría una enmienda presentada por él a la Ley de Ayuda Exterior, disponiendo la reducción de la asistencia de los Estados Unidos en los casos que no fueran “satisfactoriamente” resueltos (Loret de Mola, 1978: 90-92).

De igual manera, con carácter de representante del Presidente Johnson, había llegado a Lima el señor **Covy T. Oliver**, quien tuvo una reunión con el Presidente Belaúnde. Aunque parco en sus declaraciones, el funcionario norteamericano dejó entrever que en dicha reunión se había tratado el asunto de la IPC. Era evidente que en dicha reunión se ejerció una presión sobre el gobierno peruano, a fin de lograr una “solución del problema” en la que se respetaran los intereses de la IPC, por supuesto, al margen de las propuestas y posiciones de los representantes de la EPF. Esto explicaba porque los representantes de la IPC, en las conversaciones con los funcionarios de la EPF, persistían en continuar renuentes a cualquier fórmula de acuerdo, puesto que estaban a la espera de un resultado “positivo” para ellos, a nivel de la Presidencia de la República. Al respecto, el Presidente de la EPF dirá:

“No podíamos imaginar que mientras nos esforzamos por estructurar una estrategia para enfrentar el problema de La Brea y Pariñas, en cumplimiento del encargo expreso del Gobierno, el propio Gobierno, en forma paralela, y sin conocimiento nuestro, estaba negociando directamente la solución del mismo asunto. Era una maniobra subterránea, clandestina, desarrollada en la sombra, que esterilizaba todos nuestros empeños de llegar a una pronta y favorable solución, Ahí estaba la explicación de la persistente renuencia de la IPC a concretar cualquier fórmula de solución o acuerdo. Ahí estaba el origen de las alusiones veladas que hacía el Gerente de la IPC, Fernando Espinoza,

pareciendo insinuar que existía otro nivel de negociación y de trato”
(Loret de Mola, 1978;105)

Como producto de las estériles conversaciones con la IPC, los funcionarios de la EPF habían decidido implementar toda una estrategia con el objetivo de hacer respetar las leyes dadas sobre la propiedad de los yacimientos petrolíferos. Para los funcionarios de la EPF, no había otra alternativa que tomar la posesión de los yacimientos mediante una intervención directa por parte de las FF.AA. Al mismo tiempo, era necesario garantizar el normal abastecimiento de combustible (hasta el momento monopolizado por la IPC), y precaver cualquier actitud de rebeldía de la empresa. El Directorio de la EPF decide enviar un informe al Presidente de la República en estos términos y con éstas recomendaciones.

“El Presidente Belaúnde proclamaba que desde cualquier punto en que se mire, que la propiedad sobre los yacimientos era del Perú, pero la IPC seguía en su posesión y en consecuencia usufructuaba de los mismos; nadie se atrevía a romper fuegos, a poner las cosas en su sitio, a tomar posesión de los que nos pertenecía” (Loret de Mola, 1978: 105).

La estrategia delineada por la EPF implicaba lograr un conocimiento a fondo de la situación técnico-financiera de los campos. “La Pampilla”, refinería peruana en Lima, se encontraba en funcionamiento. La EPF había asegurado los contratos con la Belco y, con la Gulf, y se había logrado un acuerdo de mutua cooperación con Yacimientos Petrolíferos Fiscales de Bolivia (YPFB). De igual modo, se había establecido un acuerdo con la Ecopetrol de Colombia, con los cuales se aseguraba el suministro de gasolina y, también, se tenían los contactos con el Instituto Francés del Petróleo para financiar una refinería en el sur del Perú.

El informe de la EPF, entregado al Ejecutivo el 21 de marzo de 1968, sostenía que al verse frustradas las negociaciones con la IPC debido a su intransigencia, el Directorio consideraba que solo por “un acto de autoridad” se habría de tomar y determinar la operación de los yacimientos de propiedad del Estado. Que esta

última debería ser hecha en dos etapas, en la primera hacer efectivo “inmediatamente” el derecho de propiedad, y en la segunda, establecer el régimen definitivo de operación. El modo más claro de ejercer dicho derecho de propiedad es “controlando in situ” la explotación de los yacimientos (Loret de Mola, 1978: 113-114).

Hacia fines de marzo, el Presidente Belaúnde estaba preocupado por una serie de problemas como eran los de un sonado escándalo de contrabando, los efectos de la reciente devaluación y por el desequilibrio presupuestal; la crítica a las indecisiones del gobierno y su reciente pérdida de poder, lo obligaron a anunciar una presentación en TV para dirigir un mensaje a la nación.

“Era la oportunidad para que anunciara al país una determinación sobre el candente problema del petróleo. Si en su mensaje se hacía pública la intervención física e inmediata de la EPF en la Brea y Pariñas, sin consulta con la IPC, habría una galvanización y la situación del Gobierno cambiaría por completo, Belaúnde recobraría toda su popularidad y cualquier dificultad o amenaza quedarían superadas”. (Loret de Mola, 1978: 113).

“la exposición presidencial fue televisada el día 22 de marzo de 1968, fue bastante extensa, y como todos los discursos de Belaúnde, de buen estilo, preñada de frases felices. Hablo de voces andinas, ráfagas selváticas y rumores costeños. Como de costumbre, lo concreto estuvo ausente, casi totalmente,” (Loret de Mola, 1978: 122).

En relación con el problema del petróleo, Belaúnde solo dijo que se confiaba en las gestiones de la EPF y que esta debería actuar “tomando posesión de los propio... por eso secundamos decididamente a la EPF, en el encargo que le hemos hecho, porque ella defiende y rescata los derechos que fueron arrebatados al Perú y que la ley ha restaurado...” el informe fue, pues una pieza retórica. No se hizo la menor alusión al planteamiento de la EPF; no se habló de

pasos concretos, de la recomendación del “acto de autoridad” y de la toma inmediata de los yacimientos.

“Aunque tenga que repetirme, sigo pensando que si el Presidente hubiera tomado una decisión antes de su mensaje, y la hubiese anunciado al país, habría cambiado el rumbo de los acontecimientos dando gran solidez a su posición política y liberando a su gobierno de cualquier asechanza. ¿Qué sucedió? ¿Falta de coraje? Conociendo a Belaúnde y dados sus antecedentes de luchador, se me hacía difícil admitirlo. ¿Sujeción de la economía de su gobierno a préstamos condicionados a la resolución de ese problema? ¿Temor a la Hickenlooper? Nunca lo sabremos. El hecho es que la nación no quedo satisfecha con el mensaje. Esperaba más. Mucho más. Algunos, como la revista “Oiga”, lo calificaron como “el mensaje del desencanto” (Loret de Mola, 1978: 125).

El Directorio de la EPF decide entregar al Presidente un memorándum confidencial proponiéndole una acción inmediata y gradual, en previsión de las diversas eventualidades que pudieran presentarse, sin excluir la posible rebeldía de la IPC, en cuyo caso, planteaban la intervención de las fuerzas armadas y la militarización de los yacimientos. Más aún, si la resistencia de la empresa se extremaba, se consideraba la toma de todo el complejo, incluyendo en este caso, aún la refinería. Llamado Loret de Mola a Palacio de gobierno, el Presidente Belaúnde le manifestó, muy cortante y ásperamente, que el Informe era muy “sucinto” y que debía ser ampliado, que él necesitaba un plan de acción en detalle para saber, paso a paso, el procedimiento a seguir. (Loret de Mola, 1978:136).

Sin embargo, el 14 de mayo, el diario “La Prensa” informa que el gobierno reabría tratos directamente con la IPC sobre La Brea y Pariñas. Esto concordaba con las declaraciones del Ministro de Fomento, Pablo Carriquiry, del 15 de mayo, en el sentido de que, “El Ejecutivo es el que resolverá definitivamente lo que se debe

hacer en el problema de La Brea y Pariñas”. Esto significaba, dejar de lado las tratativas y las recomendaciones técnicas de la EPF, su planteamiento central de tomar los yacimientos por un acto de autoridad, y por tanto, significaban que el problema volvía a fojas cero. El gobierno daba marcha atrás, seguía eludiendo sus responsabilidades y postergaba todo tipo de solución. La actitud vacilante del gobierno daba testimonio de su debilidad y se hacía patente que no tenía capacidad de decisión. (Loret de Mola, 1978: 150 -151).

En junio de 1968, se había constituido el “Gabinete Conversado” presidido por el Dr. Oswaldo Hercelles, el cual había solicitado facultades extraordinarias al Poder Legislativo, las mismas que fueron otorgadas bajo algunas condiciones, entre ellas, la de dejar arreglada la cuestión con la IPC. En aquel mismo mes, el ejecutivo baraja otra alternativa al problema: someter a licitación internacional la operación de la Brea y Pariñas, a lo cual se oponía la EPF ya que esto significaba, en la práctica, favorecer a la IPC, ya que nadie se interesaría en yacimientos explotados durante más de 10 años sin conocer la logística de Talara. Tal licitación sería tan solo un modo indirecto de entregar La Brea y Pariñas nuevamente a la IPC. En todo caso al paso previo de una licitación debía ser la expropiación y ocupación de todo el Complejo de Talara. El Presidente objetó que esto no era posible por carecer el Gobierno de recursos para llevar a cabo esas expropiaciones. Los argumentos de la EPF sirvieron, al parecer, para hacer desistir al Presidente de esta alternativa, dentro de sus dubitaciones.

El 25 de julio, días antes de que el Presidente de la República leyera su mensaje a la nación por 28 ante el Congreso, se recibe una llamada en las oficinas de la EPF. El Presidente Belaúnde comunicaba sorprendentemente que la IPC se avenía a entregar La Brea y Pariñas. En el discurso Presidencial, en lo que se refiere al problema petrolífero, Belaúnde expuso ante toda la nación que:

“No ha sido inútil que la solución de la vieja cuestión de La Brea y Pariñas, en lo que atañe a su fase final de operación de los yacimientos, se haya dilatado más de lo que habíamos previsto, por cuanto el largo

proceso ha culminado en una solución satisfactoria. Cumplido oportunamente lo preceptuado en las leyes Nos. 14696 y 16674, en lo que se refiere a la propiedad del Estado sobre dichos yacimientos y a su correspondiente inscripción en los Registros Públicos, solo quedaba por utilizar la autorización contenida en el artículo 3ro. De la Ley N° 16674”.

Resolvimos entonces que, reivindicados los yacimientos, el Estado quedara en la más completa libertad de operarlos. Hemos partido pues de la base de que la Empresa Petrolera Fiscal, a quien por disposición anterior dimos intervención en este asunto, se encargue de la mencionada operación. No será ya necesario recurrir a la expropiación de la superficie y de las instalaciones destinadas a la extracción de hidrocarburos, por cuanto la empresa se allana a entregarlas mediante un acuerdo compensatorio para el país.

A fin de asegurar el mercado para la colocación del crudo y de garantizar el normal abastecimiento de combustible, la IPC se obligará, por un periodo de transición, a comprar toda la producción que se obtenga de dichos yacimientos y la empresa petrolera fiscal a venderla, parcial o totalmente, en la medida que sea conveniente.

Se ha llegado, pues, a la solución que nos habíamos propuesto, cual es la de reivindicar los yacimientos y obtener, como compensación y, a la vez, como elementos indispensables de trabajo, las instalaciones, no solamente se ha reivindicado en el aspecto constitucional y jurídico los yacimientos de La Brea y Pariñas, en estricto cumplimiento a las leyes vigentes, sino que se tomará posesión de ellos, contando con los medios para que no se interrumpa tan fundamental actividad.

El haber llegado a una solución de esta naturaleza no solamente permite materializarla de inmediato sino que evita el proceso indudablemente dilatado que podría ventilarse en nuestros tribunales en cuanto a los

adeudos y la incertidumbre en torno al sentido y cuantía del fallo correspondiente.

Dijimos, sintetizando nuestro pensamiento, que no buscábamos la confiscación de lo ajeno sino la recuperación de lo propio, siendo los yacimientos de La Brea y Pariñas lo propio. Lo hemos recuperado plenamente y en cuanto a la superficie y las instalaciones que no eran de propiedad estatal, serán adquiridas en virtud del ya aludido acuerdo” (Loret de Mola, 1978: 27- 30).

El contenido del mensaje Presidencial parecía un triunfo de la posición peruana frente al largo conflicto con la IPC y una victoria de la democracia. Solo quedaba entonces establecer los arreglos técnicos y administrativos con la IPC para lograr la recuperación que el pueblo anhelaba y que había confiado en Belaúnde con su voto. Sin embargo, a tan solo dos días de la exposición, algunos de los Ministros sostenían confidencialmente que “El Presidente piensa que ya está solucionado el problema, pero todavía no hay nada firmado”. (Sánchez, 1979: 79).

Luego del discurso presidencial, el primer contacto oficial con la IPC tuvo lugar en el despacho del Ministro de Fomento con fecha del miércoles 31 de julio. En la reunión, los funcionarios de la EPF plantearon a la IPC una serie de puntos e interrogantes relacionados con el funcionamiento de los yacimientos y a la necesidad de valorizar las instalaciones que habrían de ser transferidas a la empresa estatal. Las respuestas de los representantes de la IPC fueron muy vagas e imprecisas, por lo que se acordó que la EPF enviara a la IPC un memorándum precisando tales interrogantes. Dicho documento fue enviado el con fecha del 9 de agosto de 1968. (Loret de Mola, 1978: 174).

Al día siguiente se convocó a Palacio de Gobierno al Presidente de la EPF donde se encontraban el Presidente de la República, el Ministro de Fomento, el Presidente de la IPC James Dean, el Gerente de la compañía Fernando

Espinoza y su abogado el Dr. José Gálvez. El Presidente de la República le dijo a Loret de Mola: “El asunto de La Brea y Pariñas está terminado y lo único que falta es que se fije el precio del petróleo y que se acuerde el contrato de operaciones por un millón de hectáreas en las áreas reservadas a la EPF”. La respuesta inmediata del Presidente de la EPF fue:

“Yo no sé por qué, Presidente, los señores de la IPC insisten en mezclar el problema de La Brea y Pariñas con un contrato de operaciones; son dos cosas que no tiene nada que ver una con otra. En primer término, la IPC debe entregar La Brea y Pariñas sin condiciones, y luego podrá formular sus propuestas sobre nuevas operaciones; estudiaremos su solicitud y resolveremos al respecto, igual que con cualquier otra compañía y tal como ya lo hemos hecho con la Belco, empresa que trabaja sin dificultades con nosotros”. (Loret de Mola, 1978: 178).

Los representantes de la IPC se quedaron fríos, discutieron y objetaron. El Presidente Belaúnde y su Ministro permanecían como simples espectadores. Los argumentos de la IPC estaban dirigidos a condicionar el arreglo de La Brea y Pariñas a cambio de una nueva y millonaria concesión en la selva. Para la EPF, por el contrario, si según el discurso Presidencial el asunto de la propiedad y transferencia de los yacimientos al Estado peruano ya estaban resueltos, lo que quedaba por establecer y ponerse de acuerdo, era precisamente, el precio de venta del crudo y del gas por parte de la EPF a la IPC, y el precio de los servicios que la IPC le brindaría por transportar el crudo desde Talara hacia la refinería de La Pampilla en el Callao. Las posiciones se tornaron irreconciliables. Se acuerda postergar la reunión para más tarde. Sin embargo, el Presidente Belaúnde pide al Presidente de la EPF reunirse antes con la IPC e intentar llegar a un acuerdo.

Según Loret de Mola, “La reunión no condujo a ningún resultado. Fueron alrededor de tres horas dando vueltas sobre lo mismo, sin aproximarnos siquiera a un acuerdo, los representantes de la IPC persistían en su pretensión del millón de hectáreas... el tema que debía ser el principal, o sea el precio del crudo para

viabilizar y concertar las operaciones de los campos y de la refinería, ni siquiera fue mencionado”. (Loret de Mola, 1978: 181). Cada grupo y por separado, volvieron a Palacio de Gobierno, pero ahí también “Fue la repetición de la escena desarrollada horas antes en las oficinas de IPC. Se resistían a hablar del precio del crudo y porfiaban, una y otra vez, sobre el contrato del millón de hectáreas”. Nuevamente no había acuerdo.

Belaúnde intervino dirigiéndose a los directivos de la IPC: “Es una cuestión de tiempo y el Gobierno puede adelantarles que no habría inconveniente en que terminados los arreglos de La Brea y Pariñas, se contemplará el contrato que solicitan”. El gerente de la IPC, Fernando Espinoza, en forma por demás insolente preguntó: “y ¿quién nos asegura a nosotros que lo que dice el Presidente se va a cumplir?” Ante esta pregunta, nos parece importante consignar la escena que se suscitó porque pinta de cuerpo entero la conducta y vacilaciones del liderazgo presidencial:

“Se hizo un silencio absoluto. El vuelo de una mosca habría retumbado. Era como si hubiese trabado el proyector de una película. Todos estábamos atentos a lo que iba a pasar. Y paso. El Presidente se irguió en su asiento, y con voz firme, solemne, con ese acento que la historia registra en sus momentos estelares, dijo estas notables palabras mirando fijamente a los representantes de la IPC.

-Ustedes son testigos de la paciencia que he tenido durante cinco años para darle una solución armónica a este enojoso problema. Pero se ve que ustedes no quieren esta solución y, por tanto, me veo obligado a tomar medidas que hasta ahora no he querido adoptar. Prosiguió. Pero cuando un Presidente de la República compromete su honor ante el Congreso de la Nación en un 28 de julio, que es día sagrado para los peruanos, no pude si no cumplir con la palabra empeñada y llevar a cabo sus afirmaciones. No tenemos nada más que hablar y los invito a retirarse de Palacio en este momento.

Nadie habló, estamos conmovidos. El Dr. Galván y yo nos miramos. Este instante nos compensaba de tantas fatigas y sinsabores. Veía al gobernante de mi país en la enhiesta actitud que corresponde a quien personifica a todo un pueblo, al representante de una nación soberana. Todos los recelos y dudas que a ratos nos asaltaban, se desvanecían por completo ¡Qué distinto hubiese sido todo si Belaúnde se hubiese mantenido en esa tesitura de grandeza!

Cuando los representantes de la compañía extranjera, dolidos y cabizbajos, se hubieron retirado, cerrada la puerta tras ellos, el Dr. Galván se puso de pie y le dijo: “Presidente, ha estado usted magnifico. Creo interpretar el sentir de todos al decirle que, ante su gesto, estamos orgullosos de tener un Presidente de su calidad”. Los ojos de Belaúnde destellaron en forma que nunca había visto antes. Durante los cuatro años que trabajé en contacto con él siempre tenía la mirada en el vacío, pero ahora, y por primera vez, fulgía con el centello de firmeza y audacia que todos queríamos ver en el Presidente de todos los peruanos. ¿Fue solo un chispazo?

Calmada la euforia, el Presidente se dirigió a Galván y a mí, y nos dijo:

“Sin embargo, no conviene que no se rompan definitivamente las posibilidades de una solución armónica. El Perú la necesita, les ruego regresar a las oficinas de IPC para ver si esas gentes recapacitan”. Nuevas vacilaciones”. (Loret de Mola, 1978: 183).

Era evidente que a la “falta de autoridad y decisión” de Belaúnde, se sumaba hondas vacilaciones y dudas en cuanto al “liderazgo”. El Presidente de la República, temía seguramente perder el apoyo del capital norteamericano para sus planes de colonización y viviendas. Lo cierto es que lo que estaba planteado era hacer cumplir las Leyes Nos. 14696 y 16674 en forma expeditiva, y si la IPC

seguía poniendo obstáculos, se debía tomar Talara, como se desprendía de los planteamientos hechos por la EPF. Belaúnde no estuvo a la altura de tales circunstancias. Es decir, que las dudas y vacilaciones expresaban una profunda debilidad en el “liderazgo” político, convirtiendo dicha debilidad en otro factor que concurría al deterioro de la “estabilidad” del gobierno y del régimen político electoral.

Cumpliendo con el pedido de Belaúnde, los funcionarios de la EPF concretan una nueva reunión con los representantes de la IPC. Loret de Mola trató de convencer al presidente de la empresa norteamericana para que entregara los yacimientos y las instalaciones de La Brea y Pariñas. En la medida en que el Presidente de la EPF se dirigiera directamente al Presidente de la IPC, el señor Fernando Espinoza, Gerente de la compañía, considero que estaban evadiendo su autoridad, y sintiéndose ofendido, abandonó la reunión en forma abrupta y descortés. El Presidente de la IPC expreso su profundo malestar por esa insolente actitud.

El señor Dean, tratando de disculparlo, sostuvo que Espinoza estaba afectado al “ver que no se cumple con lo pactado con el Gobierno”. El Presidente de la EPF preguntó: “¿A qué se refieren? Porque el Presidente Belaúnde ha sido muy preciso al tocar el tema de La Brea y Pariñas en su Mensaje al Congreso de la Republica el 28 de julio”, y leyó un folleto editado del Mensaje.

“-Ahí es donde está Ud. mal informado -sentencio James Dean- vuestro Presidente no dijo en el Congreso toda la verdad, sino la parte que le es favorable al Perú. El acuerdo a que hemos llegado es otro. Y acto seguido se dirigió al escritorio del señor Espinoza y extrajo la copia xerográfica de un documento que bajo el rubro de Confidencial estaba fechado 25 de julio de 1968, tres días antes del Mensaje al Congreso.

En verdad, Belaúnde no había solucionado nada. Desde mediados de julio, James Dean Presidente de la International Petroleum Company, se había

entrevistado con Belaúnde llegando con él a un “acuerdo en principio” y que fue formulado en un memorándum confidencial titulado “**Bases Principales par la Solución Final de la Cuestión de La Brea y Pariñas**”, el cual decía:

“La IPC transfiere en favor del estado la superficie de La Brea-Pariñas y las instalaciones que la IPC tiene en ella dedicadas a las operaciones de producción de petróleo crudo.

La IPC renuncia a cualesquiera derechos que pudiera alegar sobre el subsuelo y zona mineralizada de La Brea-Pariñas.

El gobierno declara que la IPC no adeuda suma alguna por concepto de impuestos o frutos derivado de la explotación de la Brea-Pariñas.

La EPF y la IPC acuerdan que la primera venda a la segunda el integro de la producción de crudo, gasolina natural y gases licuados de la Brea y Pariñas a precios aceptables, y estas materias primas serán destinadas a la refinería de Talara.

El gobierno otorga en favor de la IPC I) una concesión de refinación y manufactura que ampare la refinería de Talara y sus modificaciones y ampliaciones y le permita realizar operaciones de craqueo catalítico y otros procedimientos de refinanciación, y II) concesiones de almacenamiento y distribución que amporen sus actividades en esta materia sujetas a la Ley N° 11700 y su Reglamento e incluirían el derecho de la IPC para importar, liberados de derechos, los equipos y materiales exigidos por dicha modificaciones y ampliaciones. Así como aquellos volúmenes de petróleo crudo que pueda requerir por encima de los crudos nacionales, para completar la capacidad de refinación de la refinería de Talara.

Al transferirse las operaciones de producción de petróleo crudo de La Brea- Pariñas de IPC a la EPF, esta tomará a su servicio todo el personal de IPC que quede sin trabajo con motivo de la transferencia de dichas operaciones. Podrá exceptuarse de la transferencia, sin embargo, aquel personal que la IPC pueda retener con motivo del acuerdo a que llegue con la EPF para que la IPC presente diversos servicios vinculados con las operaciones petroleras de aquella. El acuerdo a que se contrae este punto entraría en vigencia en el momento en que la EPF asuma las operaciones de producción de petróleo crudo de la Brea-Pariñas.

La IPC en operación una parte de áreas que la EPF tiene asignada fuera de la Brea-Pariñas, de conformidad con un acuerdo mutuamente satisfactorio para las partes.

Algunos de los puntos a que se contraen los párrafos que anteceden, deben contar con la aprobación del Congreso.

Todos los acuerdos resultantes serán suscritos simultáneamente.

Lima, 25 de Julio de 1968” (Loret de Mola, 1978:31-32)

Es posible considerar que la empresa norteamericana dejaba de lado su pretensión de condicionar el traspaso de los yacimientos a la EPF a cambio del millón de hectáreas en la selva peruana, y esto debido a la terca oposición de la EPF, pero se liberaba de todo lo dispuestos por las normas y Leyes que la obligaban a pagar adeudos tributarios y por el uso indebido de una propiedad que no les pertenecía; pero además, bajo el concepto de “precios aceptables”, la empresa norteamericana consideraba que era ella la que establecería el precio del crudo que debía comprarle a la EPF, el precio del gas, y el precio de los servicios de transporte, entre otros. Al haber dado a la EPF la representación y potestad para resolver el problema de la Brea y Pariñas, no podía obviar la posición meridiana de su Directorio y ceder a las propuestas de la IPC, pero al

mismo tiempo, sabía que debía dar concesiones a la empresa petrolera y de esta manera congraciarse con el Estado norteamericano.

“Belaúnde había engañado al país, pero también había quedado prisionero de su imprudencia, atenazado por la oposición y la IPC. Por un lado, tenía un compromiso con el país, de acuerdo a sus afirmaciones ante el Congreso de la Republica, y por otro, la presión de la poderosa empresa norteamericana que se aprovechó de la falsa posición del Presidente para obtener mayores ventajas” (Loret de Mola, 1978: 173).

La actitud insolente del Gerente de la IPC era más que un motivo para el rompimiento definitivo con la IPC. El Presidente tendría que actuar, no por acuerdo o negociación, sino por un “acto de autoridad”, es decir, asumir su función de Jefe de Estado y tomar los yacimientos de La Brea y Pariñas.

En realidad, la empresa había ido muy lejos, pero al mismo tiempo, no había podido superar la estrategia de la EPF consistente en garantizar la transferencia de los pozos sin aceptar concesiones a la IPC en la Amazonía peruana. A la mañana siguiente, el Presidente Belaúnde y su Ministro de Hacienda, Manuel Ulloa Elías, llaman al Presidente de la EPF para comunicarle que los funcionarios de la IPC estaban arrepentidos, y que aceptaban, finalmente, los planteamientos de la EPF y que renunciaban al millón de hectáreas, pero que era necesaria su intervención para fijar los contratos de venta de crudos. El Presidente de la EPF debía concurrir a Palacio de Gobierno la noche del domingo 11 de Agosto.

Loret de Mola no aceptó tan fácilmente. Al parecer, aunque pensaba que el Presidente nunca habría podido llegar al acuerdo consignado en el llamado “memorándum Dean”, en todo caso, no estaba totalmente convencido que la IPC había renunciado, finalmente, a las concesiones de un acuerdo y dar solución inmediata a tan espinoso problema. No se sabía por qué arte de magia, la IPC, de un día para otro, había cambiado de parecer. Con el transcurrir de los días y

meses, se vería, más claramente, las razones de ese abrupto y repentino cambio.

“Al dirigirme a Palacio de Gobierno, ese domingo 11 de agosto de 1968, ni remotamente se me ocurría que estaban por iniciarse las 48 horas más trascendentales del Gobierno de Belaúnde, En ese breve espacio de tiempo tuvieron origen los sucesos desarrollados en el curso de las semanas y meses siguientes. Fueron el detonante de una crisis profunda que venía incubándose, y cuyo desenlace ha fijado un hito en el proceso de evolución del país, con consecuencias que no es fácil calibrar en toda su proyección” (Loret de Mola, 1978:293)

Llegado el Presidente de la EPF a Palacio de Gobierno, el Presidente Belaúnde hizo un relato sucinto de lo ocurrido en el lapso de las últimas ocho horas, que sintetizó en su frase final: “Parece que los de la IPC están arrepentidos de su postura del día de ayer”. El Ministro de Hacienda, por su parte, contó que los funcionarios de la IPC lo habían llamado y que finalmente tuvo una reunión con los directivos de la empresa en la que ellos aceptaron el planteamiento sostenido por la EPF. Durante dicha conversación, los de la IPC le expresaron que no insistirían más en aquello del millón de hectáreas de terreno petrolíferos en la selva, y que más bien, debería terminarse de una vez el problema pendiente, fijando los precios del crudo y entregando los campos de la Brea y Pariñas al gobierno.

Finalmente, Loret de Mola no aceptó el encargo. Sin embargo, considero una obligación suya, redactar un memorándum que orientara para el gobierno en los tratos sobre los contratos de venta y de servicios. El acuerdo sobre el precio de la venta del petróleo que debía efectuar la EPF a la IPC no era una cosa sin importancia. La IPC pagaba a Belco \$2.30 por barril y sin embargo, partiendo de la base de \$1.97 por barril (un centavo menos que el importado), consideraba que el costo de fletes que tendría que pagar la EPF para transportar el crudo desde Talara a La Pampilla, en caso de no vender, era de \$0.17, lo cual era

restado quedando en \$1.80 por barril. Pero como la IPC era dueña de todos los servicios de la zona petrolera, por los gastos indirectos como energía eléctrica, agua, teléfonos, etc., la IPC cobraría una tarifa de \$1.25 por barril que, restado de \$1.80 por barril a la EPF solo le quedaría un exiguo remanente de \$0.55 que no le alcanzaría para cubrir los gastos directos de exploración y la amortización de las inversiones.

Por un lado, como la EPF tenía un contrato con la Gulf para el suministro de crudo a razón de \$1.98 por barril, si se viese obligada la EPF a llevar el petróleo producido en Talara hasta la Pampilla, se vería obligada a cancelar el contrato con la Gulf, con lo cual, la IPC eliminaba la competencia y la presencia de otra empresa petrolera dentro de su mercado cautivo, y demás obligaría a la EPF a producir a pérdida, y acto seguido, demostraba la ineficiencia de la EPF, y de esta manera, vendría el ansiado contrato de operaciones que tanto perseguían. Por otro lado, de darse esa circunstancia, la IPC abastecería su refinería de Talara con crudo importado a un valor de \$ 1.98, que frente a los \$ 2.30 que le pagaba la Belco, le rendirían 30 centavos de dólar de ganancia por barril, más o menos unos US\$ 800,000 dólares por año. Es decir, enriquecimiento de la IPC, ruina de la EPF, eliminación de la Gulf y sometimiento de la Belco.

En tal sentido, el Directorio de la EPF, en base a cálculos de la futura explotación de los yacimientos, había acordado que para garantizar la mínima rentabilidad de la empresa estatal, el precio neto mínimo garantizado (es decir, deducidos todos los gastos indirectos que cobraría la IPC) debía ser no menos de \$ 1.0835 (a diferencia de los \$ 0.55). Ante un nuevo llamado del Ministro de Hacienda para que participara directamente en las tratativas con la IPC, Loret de Mola considero que era indispensable participar en el acuerdo del precio del crudo, pues en el fondo esto reflejaba la posibilidad de dar o no una solución real al problema de la Brea y Pariñas. Loret de Mola aceptó bajo la condición de que se le diera las disculpas del caso, y la propuesta de la EPF le fue alcanzada a la IPC.

Al día siguiente, al final de la mañana del lunes 12 de Agosto de 1968, se presentaron en la oficina particular de Loret de Mola, el gerente de la IPC, el señor Espinoza acompañado del subgerente de la empresa. Después de que Espinoza le diera las satisfacciones y disculpas correspondientes, le dijo que sólo venían a iniciar el debate sobre el precio de venta del crudo, porque lo que en verdad querían ellos era terminar de una vez el problema de La Brea y Pariñas; que habían avanzado muchísimo y, por lo tanto, era conveniente que no se cortaran las negociaciones, y se restableciera el clima de cordialidad. Expusieron sus pretensiones pero fueron consideradas demasiado onerosas para la EPF.

Ambas partes vieron como necesario acelerar las discusiones. Espinoza presentó a consideración los proyectos de contratos para la compra y venta de petróleo y gas de los campos de La Brea y Pariñas, haciendo entrega, en copias xerográficas, los correspondientes borradores de los contratos sobre petróleo y sobre gas. Loret de Mola les aseguró que esa misma tarde serían vistos por el Directorio de la EPF. En dicha sesión, realizada a las 5 de la tarde, el Directorio llegaría a conclusiones importantes: No bastaba fijar el precio del crudo, sino también, establecer la diferencia mínima que quedaría a favor de la EPF en previsión de que la IPC intentara después aumentar las tarifas de los servicios, de tal forma que la empresa estatal contara con un remanente seguro, calculado para cubrir sus gastos de operación, impuestos y razonables utilidades comerciales. El margen a favor de la EPF no podría ser menor, en ningún caso, de US \$ 1.0835.

Casi al terminar la sesión, el presidente de la EPF es convocado nuevamente de urgencia a Palacio de Gobierno esa noche del 12 de agosto de 1968. Estaban con el Presidente de la República varios Ministros. Se le inquirió por el acuerdo del precio del crudo. Loret de Mola respondió que aún no había acuerdo. El presidente estaba exaltado, y decía que el problema del petróleo debía resolverse, poco menos que a la fuerza; quería tenerlo liquidado antes del que el Congreso reanudara sus sesiones ordinarias. Según su propia expresión,

cuando las Cámaras Legislativas comenzaran a funcionar, la cuestión de la Brea y Pariñas debía estar ya completamente resuelto, pues el plazo se vencía el 19 de agosto. Las Cámaras legislativas reanudarían sus sesiones el 15 y ese día, a más tardar, el Premier Hercelles se había comprometido a enviar una nota del gabinete Ministerial dando cuenta de las disposiciones promulgadas en uso de las facultades extraordinarias. Por tanto, el 14 de agosto resultaba la fecha tope para dejar expedito los contratos con la IPC.

Adelantándose a cualquier acuerdo, en la tarde del mismo 12 de agosto, Belaúnde se había comunicado con los Presidentes del Senado y de la Cámara de Diputados, Carlos Manuel Cox y Andrés Townsend, respectivamente, para anunciarles que al día siguiente se realizaría en Talara la entrega de La Brea y Pariñas al Estado, invitándolos a asistir a dicho acto. Esto mostraba la incoherencia y precipitación con que se trataba un problema tan importante como la del petróleo. Se le hizo comprender al Presidente la necesidad de llegar antes a un acuerdo con la IPC, cuyos funcionarios se instalaron en una oficina del Palacio de Gobierno.

La discusión del precio base del crudo de la Brea y Pariñas fue abordada por el Gerente de la IPC, Fernando Espinoza y el Premier Oswaldo Hercelles. En una noche sumamente agitada, luego de varias horas y entrampes en la discusión, de idas y venidas de Ministros, la IPC aceptó pagar \$1.0835 por barril. Recién a las cuatro de la madrugada del 13 de agosto de 1968, se firman los borradores respectivos contratos, pero en la medida en que en el cuerpo y articulado de los mismos no consignaban las cantidades acordadas, Loret de Mola, de puño y letra, consigna el precio neto mínimo acordado por el Directorio de EPF, es decir, de \$1.0835, en la página número 11 de la copia del contrato de venta del crudo, además de estampar su firma y sacar un juego de copias xerográficas. La copia original y la copia xerográfica, le fue entregado al Premier Hercelles y al parecer, éste se lo entregó al Ministro de Fomento. Todo era alegría en Palacio y a las 8:00 a.m. partió la Comitiva Presidencial al famoso acto de entrega de los

yacimientos de la Brea y Pariñas, el 13 de agosto de 1968 (Loret de Mola, 1978: 315-336).

Luego de la ceremonia, un gerente de la EPF se había quedado en Talara para examinar los problemas técnicos y administrativos que pudieran presentarse para la EPF al momento de asumir las operaciones petroleras. Sin embargo, pudo observar que los funcionarios de la IPC actuaban como si nada hubiese ocurrido el día 13 de agosto y no hacían ningún preparativo para la entrega de funciones. Esto le fue comunicado al Presidente Belaúnde durante una reunión con fecha del 15 de agosto, ante lo cual, él argumentó que sería conveniente expedir un Decreto que fijara las normas para esa etapa transitoria. Pero sorprendentemente, al día siguiente, en la edición del 16 de agosto, en el diario oficial “el Peruano”, apareció el Decreto Supremo 088-68-FO, fechado el 13 de agosto, y con la firma del Presidente de la República, autorizando a la IPC a un temporal manejo operacional de la Brea y Pariñas. Es decir, que el Presidente Belaúnde sabía de dicho Decreto Supremo y ni siquiera se lo había comentado al Presidente de la EPF. Lo que observó el Gerente de la EPF que se había quedado en Talara, no era nada más que el hecho de que la IPC se sabía, de ante mano, autorizada por el gobierno, de seguir operando y quedarse haciendo usufructo de los yacimientos de La Brea y Pariñas.

El mismo 16 de agosto, los diarios publicaron el texto un contrato del Gobierno con la IPC, fechado 9 de agosto, y aprobado en sesión del Consejo Superior del Petróleo presidido por el Ministro de Fomento, mediante el cual se facultaba a la IPC a ampliar sus operaciones de producción diaria en su refinería de Talara. Posteriormente, la EPF recibe una comunicación de fecha 22 de agosto de 1968, suscrita por Fernando Espinoza en nombre de la Petrolera Virú Inc., sucursal de la IPC, de la cual también aparecía como Gerente, mostrando su interés en obtener de la EPF, la operación de un millón de hectáreas en la selva peruana, conforme a los términos de D.S. N° 001-68-FD, del 9 de agosto, dentro de la subzona complementaria de la región del Mantaro, adjudicada a EPF por Decreto Ley N° 14473.

Enseguida, el sábado 24 de agosto se publicaron en el diario “El Comercio”, tres resoluciones que otorgaban licencias especiales a la International Petroleum Company: La N° 0020-68-FO-PE concesión directa de refinación y manufactura; N° 0021-68-FO-PE, concesión directa de manufactura de aceites lubricantes; y N° 0022-68-FO-PE, concesión directa de almacenamiento. Todas ellas con fecha 14 de agosto, por tanto, decididas diez días antes de ser publicadas y un día después de la entrega de Talara. Todo ello debilitaba la posición de la empresa estatal frente a la IPC y le obstaculizaba su responsabilidad de administrar La Brea y Pariñas. Es decir, que culminada la euforia por la famosa entrega de La Brea y Pariñas sin concesiones de ningún tipo, emergía una situación completamente diferente.

El 29 de Agosto, el periódico de la Federación de Estudiantes de la Universidad Nacional de Ingeniería, “Acuni Informa” N° 38/68 publicaba el siguiente comentario acusatorio:

”Ahora comprendemos por qué se dice que la IPC aceptó, a regañadientes, para dar la sensación de extremo sacrificio, comprar a la Empresa Petrolera Fiscal a US\$ 2.30 el barril de petróleo, cuando la verdad es que solo entregará a la EPF US\$ 8.92 o menos, porque la EPF tendría que pagar a la IPC por servicios- que quedan en sus manos US\$ 1.30 o más. En porcentaje sería: más del 60 % para la IPC, menos del 40% para el Perú. ¡Magnifico el convenio que han suscrito Fernando Belaúnde Terry y sus Asesores Pablo Carriquiry y Carlos Loret de Mola! ¡La Orden del Dólar en el grado de Marines les espera!”.

Para la EPF, era urgente legalizar los contratos de venta del crudo, acordados durante la trajinada madrugada del 13 de agosto. Era necesario desmentir tales afirmaciones. En tal sentido, lo urgente era la redacción del contrato definitivo, someterlo a la aprobación del Directorio de la EPF, y finalmente enviado a la IPC, antes de solicitar la aprobación administrativa del Ministerio de Fomento. El

Presidente de la EPF había solicitado al Ministro de Fomento, señor Pablo Carriquiry, una copia de los mencionados contratos para proceder a su legalización.

El Ministro de Fomento, una manera muy informal, le había remitido los documentos, el viernes 16 de agosto, pero sorprendentemente, faltándole la página 11, precisamente aquella en la el Presidente de la EPF, había consignado, de puño y letra, el precio neto base por barril que debía pagar la IPC y que garantizaba el remanente para la empresa estatal. Se le requirió el documento faltante al Ministerio de Fomento de manera formal. Les fue comunicado que no se encontraban ahí. Lo solicitó a la Secretaría del Palacio de Gobierno, tampoco se encontraban ahí. El 31 de Agosto, el Presidente de la EP logra una reunión con el Ministro de Fomento y le requiere hacer público los documentos firmados aquella noche en Palacio donde consta, de su puño y letra, que los intereses de la EPF habían sido defendidos. El Ministro de Fomento simplemente contesto “Yo no sé nada”. Su respuesta era desconcertante, considerando que se trataba nada menos que del Ministro de Fomento. El Ministro agregó: “Yo no tengo nada –dijo-; en este asunto me he comportado como un simple amanuense que ha recibido documentos de uno y los ha enviado a otro. Lo que debes hacer es ir a Palacio y hablar con el Secretario del Presidente, Julio César Quintanilla. Anda el lunes a reclamarle los papeles. Te repito que yo sé nada. Todo está en Palacio” (Loret de Mola, 1978: 384-385)

Al hacerse presente en Palacio de Gobierno para una entrevista con el Presidente de la República, Loret de Mola encarga al Asesor de Relaciones Públicas de la EPF, Jorge Benavides Corbacho, que inquiriera en las oficinas del Secretario de la Presidencia, doctor Quintanilla, sobre el texto de los acuerdos de que el Ministerio de Fomento no había sabido dar razón. Al salir Loret de Mola del Despacho Presidencial, lo esperaba Jorge Benavides quien le dijo “En las oficinas del doctor Quintanilla no hay nada”. En la tarde del día martes 3 de setiembre de 1968, se presentó el nuevo Gerente de la IPC, el doctor Eduardo Elejalde Vargas en las oficinas de la EPF con el objetivo de entregar una

comunicación de respuesta a un requerimiento aclaratorio formulado por la empresa estatal. El Gerente de la IPC expuso que la EPF alcanzaría utilidad propia en los campos cuando asumiera efectivamente la administración de La Brea y Pariñas; es decir, según la IPC “El Estado era dueño de los yacimientos, pero ellos seguían manejando y vendiendo los productos derivados de la explotación de dichos campos; era así como interpretaban el Decreto Supremo N° 88, dictado a espaldas de EPF y contra opiniones nuestras perfectamente conocidas”, lo cual era rechazado tajantemente por el Directorio. En esa misma reunión, el Gerente de la IPC entregó también copia del acuerdo de bases suscrito en Palacio.

“Nos quedamos atónitos. La copia que nos entregaba provenía de la copia Xerox que yo tome del ejemplar calco, revisado, completado y firmado por mí en Palacio de Gobierno, la noche de marras. ¡Pero también estaba incompleta! Le faltaba la página once (correspondiente a la N° 28160934, de papel, sellado), es decir, la que tenía mis anotaciones finales y mi firma. En realidad, la supresión de esa página nulificaba el acuerdo: en la reproducción de la página 10 del convenio mutilado, el Gerente anterior de la IPC, Fernando Espinoza, había puesto su firma, pero naturalmente, la mía no estaba, salvo en los márgenes laterales de todas las páginas como es de uso en contratos de esa importancia”

“Significaba que cuando el Dr. Carriquiry, días antes, nos envió copia xerográfica del otro ejemplar del acuerdo, (del original en papel sello sellado manejado por Espinoza, igual al calco en papel sellado corregido por mí) prescindiendo también de la página once, no se había tratado de una omisión involuntaria, de un descuido oficinesco, o de un papel perdido que podía que podía haberse quedado en las oficinas del Secretario Presidencial Quintanilla; sino que en realidad se trataba de una mutilación deliberada, hecha con toda premeditación, y por partida doble. En ambos casos, Espinoza aparecía firmando en la página diez,

y mi firma final, en representación de la EPF, resultaba de hecho eliminada, junto con la página once. En tales circunstancias no habría acuerdo, ni contrato. Tentado estaba de plantearlo en esos momentos y denunciar todo lo actuado, pero no quería que se me acusara de precipitación. Me limité a reclamarle la página escamoteada, recalcándole, eso sí, que era indispensable para que el contrato marchara. –Ese es el contrato que nosotros tenemos archivado – se limitó a decir el nuevo Gerente de la International Petroleum Co. Ltd.

“Ya en ese instante resultaba inocultable que se trataba de una maquinación. La International Petroleum Company y el Ministerio de Fomento del Perú, aunque en forma oficiosa, coincidían en dar curso a un documento incompleto, eliminándose, precisamente, el punto crítico del convenio, el detalle fundamental de que fuera objeto de tantas discusiones, y por cuya causa se habían producido fricciones y hasta malacrianzas, y la intervención del Embajador de los Estados Unidos. Era evidente la intención de consumir un fraude en el acuerdo de bases para la compra –venta del crudo de La Brea y Pariñas, en daño a la EPF y beneficio de la IPC” (Loret de Mola, 1978: 390 – 392).

Por todo lo anterior, se estaba haciendo evidente el cumplimiento, al pie de la letra, del famoso Memorándum Confidencial de James Dean. El Directorio de la EPF confrontó el contenido del Memorándum con los hechos, efectuando la siguiente evaluación:

- 1) La IPC transfiere a favor del Estado la superficie de La Brea y Pariñas, y las instalaciones que la IPC tiene en ella, dedicadas a las operaciones de producción de petróleo crudo. CUMPLIDO POR LA IPC: CONTRATO DEL 12 DE AGOSTO, APROBADO POR DECRETO SUPREMO N° 088-68-FO. – ACTA DE TALARA.

- 2) La IPC renuncia a cualesquiera derechos que pudiera alegar sobre el subsuelo o zona mineralizada de La Brea y Pariñas. CUMPLIDO POR LA IPC: CONTRATO DEL 12 DE AGOSTO, APROBADO POR DECRETO SUPREMO N° 088-68-FO. – ACTA DE TALARA.
- 3) El Gobierno declara que IPC no adeuda suma alguna por concepto de impuestos y frutos derivados de la explotación de La Brea y Pariñas. CUMPLIDO POR LA IPC: CONTRATO DEL 12 DE AGOSTO, APROBADO POR DECRETO SUPREMO N° 088-68-FO. – ACTA DE TALARA.
- 4) La EPF y la IPC acuerdan que la primera venda a la segunda el integro de la producción de crudo, gasolina natural y gases licuados de La Brea y Pariñas a **precios aceptables**, estas materias primas serán destinadas a la Refinería de Talara. EN CONFLICTO POR RESISTENCIA DE EPF.- ACUERDOS DEL 12 DE AGOSTO PARA LA COMPRA-VENTA DE GAS Y PETROLEO CRUDO, ¿ALTERADO ESTE ULTIMO DOLOSAMENTE, ELIMINANDO LA PAGINA FINAL –PAGINA ONCE- EN LAS COPIAS XEROGRAFICAS DE AMBOS EJEMPLARES DEL ACUERDO, ORIGINAL Y CALCO.- EL CONCEPTO DE **PRECIOS ACEPTABLES** POR IPC REQUERIA DESCARTAR EL NETO MINIMO EXIGIDO POR EPF.- INEXPLICABLEMENTE, EL MINISTERIO DE FOMENTO COINCIDIA CON IPC EN LA ELIMINACION DE LA PAGINA ONCE, UNICA QUE CONSIGNABA EL DETALLE DELPRECIO NETO.
- 5) El gobierno otorga a favor de la IPC una concesión de refinación y manufactura que amare la refinería de Talara y sus modificaciones y ampliaciones, y le permite realizar operaciones de craqueo catalítico y otros procedimientos de refinación. CUMPLIDO POR EL GOBIERNO: RESOLUCIONES SUPREMAS Nos. 0020/0021-68-FD-PE, DE 14 DE AGOSTO DE 1968, PUBLICADAS EN “EL PERUANO” EL 24 DE AGOSTO DE 1968.- OPOSICION TAJANTE DE EPF, SEGÚN RECURSO DEL 21 DE AGOTO, CUANDO SUPO LA APROBACIOIN DE TALES AMPLIACIONES POR EL CONSEJO NACIONAL DE PETROLEO.

- 6) Concesión de almacenamiento y distribución que ampare sus actividades en esta materia en el Perú. CUMPLIDO POR EL GOBIERNO: RESOLUCION SUPREMA N° 0022-68-FD-PE, DE 14 DE AGOSTO DE 1968.
- 7) Todas las concesiones están sujetas a la Ley N° 11700 y su Reglamento e incluirán los derechos de IPC para importar liberados de impuestos, los equipos y materiales exigidos para dichas modificaciones y ampliaciones, así como aquellos volúmenes de petróleo crudo que pueda requerir por encima de los crudos nacionales para completar la capacidad de refinación de la refinería de Talara. CUMPLIDO POR EL GOBIERNO: RESOLUCIONES SUPREMAS Nos. 020/021/022-68-FD-PE, DE 14 DE AGOSTO DE 1968, PUBLICADAS EL 24 DE AGOSTO.
- 8) Al transferirse las operaciones de producción de petróleo crudo de la Brea y Pariñas, ésta tendrá a su servicio todo el personal de IPC que quede sin trabajo con motivo de la transferencia de dichas operaciones. Podrá exceptuarse de la transferencia, sin embargo, aquel personal que la IPC puede retener con motivo del acuerdo a que llegue con la EPF, para que IPC preste diversos servicios en las operaciones petroleras de aquella.

El acuerdo a que se contrae este punto entraría en vigencia en el momento en que la EPF asuma las operaciones de producción de petróleo crudo de la brea y Pariñas. CUMPLIDO POR PARTE DEL GOBIERNO: DECRETO SUPREMO N° 010-68-FD-PE, DE 13 DE AGOSTO DE 1968 Y PUBLICADO EN "EL PERUANO" EL 16 DE AGOSTO DE 1968.- INAPLICADO POR OPOSICION DE EPF: ACUERDO DE DIRECTORIO DEL 20 DE AGOSTO DE 1968, DISPONIENDO QUE MIENTRAS NO SE CONCRETE SATISFACTORIAMENTE EL CONTRATO DE SERVICIOS NO PUEDE FUNCIONAR EL CONTRATO DE VENTA DE CRUDOS, EN RAZON A LA OBLIGADA INTERRELACION DE AMBAS OPERACIONES.

- 9) La IPC recibe en operación, una parte del área que la EPF tiene asignada fuera de La Brea y Pariñas, de conformidad con un acuerdo mutuamente satisfactorio para las partes. CUMPLIDO POR PARTE DEL GOBIERNO: DECRETO SUPREMO N° 081-69-FO-PE, DE 9 DE AGOSTO DE 1968.- JURAMENTACION DE LOS MINISTROS EL 12 DE AGOSTO.- COMUNICACIÓN DEL 22 DE AGOSTO DE 1968 DE PETROLERA VIRU INC. A EPF. RECHAZADO POR EPF.
- 10) Algunos de los puntos a que se contraen los párrafos que anteceden, deben contar con la aprobación del Congreso. PENDIENTE.- ASOCIANDO AL CONGRESO A LOS ARREGLOS CON LA IPC, FUERON INVITADOS A TALARA LOS PRESIDENTES DEL SENADO Y DE LA CAMARA DE DIPUTADOS.
- 11) Todos los acuerdos tomados serán suscritos simultáneamente. CUMPLIDO POR EL GOBIERNO: AUNQUE LOS DECRETOS Y RESOLUCIONES RESPECTIVOS FUERON PUBLICADOS EN “EL PERUANO” EN FECHAS SUCESIVAS.

Las declaraciones del Presidente de la Republica ante el Congreso, sobre la solución dada al problema de La Brea y Pariñas, se habían ido desfigurando a través de compromisos adicionales, concertados a través de disposiciones del Ministerio de Fomento. Es decir, que luego de la entrega de Talara se comenzaron a exhibir una serie de “compensaciones” a favor de IPC, y por lo tanto, se había engañado a la nación.

El Decreto Supremo N° 088-68-FO impedía a la EPF entregar a La Brea y Pariñas hasta el fin de año, por lo que la IPC seguiría operando los campos como si nada hubiese cambiado; en diciembre se declarararía la incapacidad de la EPF por falta de técnica de su personal e incompetencia de su Directorio, se le acusaría de que por su ineptitud lo acordado en el Acta de Talara no se puede cumplir, deduciéndose que lo más ventajoso para el país sería establecer un contrato de operaciones con la misma IPC, la cual viene operando los campos

en forma eficiente, por tanto, la “recuperación” de los campos habrá sido un simple juego de ilusionismo y presdigitación.

Para completar esta maquiavélica estrategia, era necesario sacar del camino al Directorio de la EPF, la entidad que se había opuesto tenazmente a la IPC y la que había propuesto, claramente, que la única alternativa posible era la toma de los yacimientos de La Brea y Pariñas, no solo como una medida reivindicatoria, sino para salvar al gobierno de la desestabilización. El 5 de setiembre de 1968 se publica en “El Peruano” una noticia dando cuenta que se había resuelto reemplazar a Miguel Centella, miembro del Directorio de la EPF y representante del Presidente de la República en dicho Directorio. Era sabido que parte de esa estrategia era cambiar, uno por uno, a los miembros del Directorio.

Ante tales circunstancias, el Directorio de la EPF decide renunciar en pleno, pero da conocer a los medios de comunicación el hecho y los motivos de su renuncia. En ella, se hace un recuento de la posición de la EPF desde el 25 de enero hasta la promulgación del D.S. 088-68-FD, la interpretación de ese decreto por parte de la IPC, en el sentido de una autorización para seguir operando en los campos, y el impedimento para que la EPF ingrese a La Brea y Pariñas, con la cual, el Acta de Talara se reducía a un documento carente de valor práctico. La actitud adversa del Ministerio de Fomento impedían una defensa de los intereses del país y que, más aun, se venían dictando disposiciones ministeriales que obstruían su acción empresarial, como la autorización a IPC para ampliar su refinería de Talara y la exclusión de la EPF de las áreas petrolíferas de la selva (Loret de Mola, 1978: 419).

Como era de esperarse, los medios de comunicación propagaron la noticia de la renuncia del Directorio de la EPF. El Ministro Ulloa acudió a la TV para atacar a sus críticos y entre ellos, al Presidente de la EPF, negando los términos de la renuncia. Loret de Mola respondió también en la TV, pero

“El golpe impactante de mi intervención fue cuando dije claramente: Lo que no parece conocer el Ministro de Hacienda es que, cuando solicité al señor Ministro de Fomento la devolución del ejemplar, el que tocaba a la EPF (se refiere al contrato de compra-venta de crudos. J.C.) Solo me envió una copia xerográfica, en la que faltaba la página final, la numero once; precisamente aquella en que se hicieron las anotaciones más importantes” (Loret de Mola 1978: 427).

La nación tomó conocimiento de la falta y desaparición de la página once del contrato de venta de petróleo y el escándalo político se desató. Cada uno de los Ministros y hasta el Gabinete entero, salía en la televisión a desmentir la pérdida de la página once, pero con argumentos tan débiles y contradictorios que no convencían a nadie. El país había quedado impactado y el gobierno empezó a tambalear por acción de sus propios desaciertos.

En un plano institucional con respecto al régimen político, cabría preguntarse cuál fue el rol del Parlamento en este contexto. En reacción inmediata a dicho contexto, en las últimas sesiones del Parlamento se presentó un Proyecto de Ley anulando los contratos anexos al Acta de Talara, y en ambas Cámaras Legislativas, por unanimidad, se aprobaron mociones del Orden del Día solicitando dicha anulación. Pero sin embargo, no pasaron de ahí, puesto que debían pasar aún a ser dictaminados por la Comisión respectiva y no se mostró ninguna disposición para acelerar ese trámite.

“Los Ministros fueron llamados a las Cámaras, por tanto el Parlamento como los políticos solo se ocupaban de sus intereses, y de las ventajas o desventajas que para ellos se derivarían de la cuestión del petróleo. Todo fue política y confusión, escisiones y pugnas...nadie se ocupaba del verdadero problema, cual era, la situación de la IPC, que seguía vendiendo el petróleo de La Brea y Pariñas como propio, y a la que nadie tocaba. Los proyectos apristas quedaron en proyectos. Pero nadie, de

los que tenían fuerza para resolver, encaraba la única solución posible: tomar Talara y expulsar a la IPC". (Loret de Mola 1978: 474).

El Congreso tenía plena facultad de emplazar y corregir las medidas del Ejecutivo conforme lo planteaba el Proyecto presentado en el Parlamento. Si el Ejecutivo persistía en desoír la demanda que se le formulaba y el Parlamento creía que su punto de vista era el más conveniente para los intereses del país, ninguna razón lo obligaba a permanecer cruzado de brazos. Las autorizaciones legislativas no conceden facultades irreversibles, como no lo son tampoco las leyes aprobadas por el Congreso, que pueden ser derogadas y modificadas si se demuestra que son inconvenientes. Sin embargo Luis A Sánchez, histórico líder del APRA y Presidente de la Cámara de Senadores, sostenía que el congreso no podía ni debía pronunciarse por la nulidad de los contratos en la medida en que el Ejecutivo había negociado con la IPC haciendo uso de una irrestricta autorización legislativa, por tanto no cabía la nulidad ipso jure de los acuerdos concertados.

De esta manera puede decirse que el APRA también caía prisionero de su propia estrategia política. El APRA había sido apoyada por los defensores abiertos de la IPC, ¿cómo entonces explicar las leyes emanadas del Parlamento que reivindicaban los yacimientos de La Brea y Pariñas?, la dirigencia aprista era muy consciente de la debilidad de Belaúnde para tomar una medida expropiatoria, sabía que no llegaría a tanto, pero para no perder su imagen de partido "nacionalista", expedía las leyes mencionadas, pero al mismo tiempo daba la impresión de ceder "democráticamente" a las dubitaciones del Ejecutivo, concediéndole prorrogas y liberándolo de la obligación de dar cuenta al Parlamento; es decir, daba el espacio necesario para que Belaúnde cometiera el error de transar con la IPC, en los términos de la empresa monopólica. La estrategia implicaba que si ese acuerdo se frustraba, se podía seguir denunciando a la empresa extranjera y seguir apareciendo como un partido defensor de los intereses nacionales.

Pero, ante las denuncias hechas públicas, esa ambigua estrategia, conduciría a la total paralización del Parlamento y a la incapacidad para dar una respuesta política inmediata tan graves circunstancias y que, como era ya evidente, estaban no solo conduciendo al descrédito al gobierno de Belaúnde, sino que había erosionado la legitimidad del régimen político en su conjunto. El APRA, quería llegar al poder por la vía electoral y con el consentimiento de las clases más tradicionales. Había tenido éxito en erosionar el gobierno de Belaúnde, pero su estrategia también había destruido la creencia en la posibilidad de transformar la sociedad por medio del régimen democrático electoral (Cotler, 1978b: 373).

La comedia peruana superaba los límites de lo imaginable al comprobarse la ligereza y contubernio de los hombres del gobierno con la IPC. Este hecho desató una serie de reacciones que llevó en pocas horas a que el gobierno se encontrara aislado de todas las agrupaciones y se desbaratara la naciente alianza que debería asentar un nuevo perfil de la sociedad y el Estado en el Perú. El APRA negó su participación en el enjuague con la IPC y abandonó al Ejecutivo a su propia suerte. El diario “El Comercio” y los sectores radicalizados arremetieron contra el gobierno.

En realidad, la falta de autoridad, las dubitaciones y temores del Ejecutivo para tomar una decisión, que si bien podría haber implicado una medida de fuerza, ésta no estaba reñida con una actitud que necesariamente estaba obligada a tomar en salvaguarda de todo régimen democrático, más aún, cuando lo que está en juego era un problema tan sentido colectivamente para la gran mayoría del país. Lo que se había hecho, era lacerar la legitimidad y las creencias en ese mismo régimen político.

En estas circunstancias, el Ministro de Guerra Gagliardi había declarado que las fuerzas armadas no intervendrían para solucionar el problema político. Sin embargo, fue sintomático que el general Juan Velasco Alvarado, Jefe del Comando Conjunto le saliera al encuentro, afirmando que “las declaraciones del Ministro Gagliardi no tienen validez. Ni las Fuerzas Armadas ni el Comando

Conjunto dependen de un Ministro”. Es decir, que era claro que la institución castrense había definido ya un alineamiento de acción autónoma en relación al gobierno (Cotler, 1978b: 382).

Las posibilidades de salvar el régimen político de su profunda crisis, lo cual se venía procurando a través de la superación de la pugna entre el Ejecutivo y Legislativo, aun a costa de la quiebra de los partidos políticos, había fracasado. A fines de setiembre el gabinete en pleno se vio precisado a renunciar. Después de varios días, el 2 de octubre, el Presidente logró designar uno nuevo. Pero era demasiado tarde para tratar de realizar una nueva recomposición política; Se había traspasado el umbral que definía un contexto donde ya no era posible hacerlo.

El golpe que se venía preparando desde febrero por los altos mandos de las fuerzas armadas, fue adelantado a fin de aprovechar la extrema precariedad del gobierno. El golpe se realizó el 3 de octubre de 1968. El día 9 de Octubre, las fuerzas armadas irrumpieron y tomaron las instalaciones de La Brea y Pariñas. Ese día fue declarado por el nuevo régimen como el “Día de la Dignidad Nacional”. La caída del Presidente Belaúnde se produce en uno de los momentos de más profunda crisis de legitimidad que gobierno alguno haya tenido en los últimos tiempos.

“Cuando los militares entraron a Palacio, encontraron al Presidente literalmente solo e indefenso. El entusiasmo y apoyo masivo que Belaúnde había recibido cinco años atrás se había disuelto en la marea antipopular, en la sucesión de escándalos y acuerdos políticos a espaldas de los requerimientos de la inmensa mayoría de la población, de allí que las protestas a la directa intervención política de los militares fueran esporádicas, débiles e ineficaces. Así, sin pena ni gloria, acabó este gobierno que tantas esperanzas había creado. Con él acabo igualmente una época” (Cotler, 1978b: 382).

CAPITULO VI

CONCLUSIONES

La caída del régimen democrático electoral durante la primera administración del Presidente Fernando Belaúnde Terry (1963-1968), tuvo una muy significativa importancia en la historia política peruana y latinoamericana. Se trata de la quiebra de un régimen democrático electoral surgido luego de una breve experiencia de un primer gobierno de carácter institucional por parte de las fuerzas armadas y que logró concitar la adhesión de amplios sectores sociales, de la iglesia y de las mismas fuerzas armadas.

Su importancia tiene que ver con el hecho de la quiebra de dicho régimen democrático electoral marcó en el Perú el término del periodo de dominación “oligárquico”, en el contexto de una profunda crisis integral y estructural, tanto en el plano externo como el interno, y marcando el comienzo de más de una década bajo el gobierno y un régimen militar que pretendió transformar la sociedad peruana, intentando realizar una serie de reformas estructurales que el propio régimen democrático electoral no fue capaz de llevar a cabo.

En la presente investigación se ha hecho el seguimiento de las condiciones estructurales y de la dinámica y proceso político que condujo a la caída del gobierno y del régimen democrático electoral, existentes entre 1963 y 1968. Nos interesaba dilucidar cuáles fueron los “factores” políticos más importantes que intervinieron en el proceso que condujo a la “crisis” y a la “quiebra” de la democracia electoral en el Perú y cuál de estos elementos se presentaba como más recurrente en ésta y otras crisis políticas, y que por tanto, pudiera asumirse, al menos tentativamente, como el factor de mayor implicancia en tales tipos de proceso políticos.

Nuestro punto de partida ha sido poner sobre el tapete la idea predominante de una América Latina, y por consiguiente, del Perú y de la región andina, como espacios “caóticos” e “ingobernables”, idea que ha permanecido durante mucho

tiempo, no sólo en el horizonte intelectual de los científicos sociales y politólogos más destacados, especialmente norteamericanos y europeos, sino también en la percepción de sus actores políticos y sociales. Se trataría de unas historias políticas mayormente caracterizadas por la frecuente irrupción de “golpes autoritarios”, tanto civiles como militares, lo que mostraría una “secular” e inherente “inestabilidad” de sus “regímenes políticos”.

Es reconocida como de fundamental importancia para la historia de América Latina, precisamente, el problema de la “inestabilidad política”. Es por ello que se hacía necesario indagar, de forma racional y sistemática, los patrones subyacentes a su dinámica política-estructural y explorar una alternativa teórica y metodológica frente a aquellas afirmaciones que la explicaban como producto de una especie de “patología social”, como producto de la persistente reproducción de valores “tradicionales” y/o “feudales”, o como el producto de la “rigidez” e “inmovilismo” de su estructura social, ambos, como parte de su “cultura”, herencia y legado de su pasado “colonial”.

A lo largo de la presente tesis, hemos tenido presente una serie de enfoques y alternativas teóricas que surgieron como perspectivas críticas frente la idea de que la “violencia” y la “inestabilidad” políticas de América Latina podrían ser vistas como “fenómenos patológicos”.

La primera de estas perspectivas, fue aquella que sostuvo que la “violencia” y la “inestabilidad” deberían ser observados, más bien, como la manifestación de ciertos “patrones” recurrentes en la trama de sus relaciones políticas y que ambos son el un producto de una manera específica en que se desenvuelve la “competencia” entre grupos sociales por el poder. En tanto que el poder es un canal alternativo de ascensión y predominio social, cuando ciertos canales, como el económico, se encuentran cerrados, es cuando se emergen hechos de “violencia” y de recurrente “inestabilidad” política.

Una segunda perspectiva, fue aquella que señala que la “inestabilidad política”, es decir, la frecuencia de “golpes de estado”, de procesos electorales interrumpidos y brotes de violencia, son actividades políticas que expresan un conjunto de “reglas básicas” dentro de un “juego competitivo” por el poder, y que se lleva a cabo entre los distintos grupos y clases de la sociedad. Estas “reglas” son “sobrentendidas” por todos los actores participantes” dentro del “sistema político”, siendo una de las reglas más básicas, el que los nuevos “contendores” pueden ser incorporados al sistema preexistente, pero los viejos no pueden ser eliminados. Como señalamos en la introducción, para esta perspectiva, esto hace de la vida política de América Latina una especie de “museo viviente”, con distintos y variados actores, cada cual con diferentes “capacidades de poder”, pero que por lo mismo, no se pueda lograr establecer un común denominador. De esta manera, el ganar el “juego” es difícil y, por tanto, la “competencia” se hace sumamente “inestable”.

Por el contrario, una tercera perspectiva ha tenido como foco de su interés, aquellas “relaciones sociales” que definen una recurrente “estabilidad” en las relaciones de poder en América Latina como las de “patronazgo” y “clientelismo”, relaciones que se han establecido entre grupos sociales dominados y subalternos, y élites políticas y/o clases dominantes, y que explican la continuada mantención de un determinado cuadro de dominación social.

Desde esta perspectiva, las relaciones de “clientelismo” se constituyen en un “lazo social” y un canal de comunicación entre “patrón” y “cliente”, que devinien en una densa red de distribución de recursos, en donde se efectúa un intercambio desigual de bienes y servicios entre actores de desigual nivel socio-económico; es decir, una relación que implica una desigualdad de riqueza y status entre los actores, un intercambio de bienes materiales por lealtad, deferencias y servicios políticos.

En el presente estudio, también hemos tomado en consideración al hecho de que en las últimas décadas, y a raíz de la emergencia y posterior crisis de

regímenes militares y/o “autoritarios”, se ha venido desarrollando una amplia literatura sobre los procesos de “democratización” y “redemocratización”, en la que algunos autores han señalado críticamente que no se trataría de un proceso “lineal”, y que más bien, el “patrón” predominante ha sido su carácter “cíclico”, es decir, de alternación entre “momentos democráticos” y “momentos autoritarios”.

Comprender la dinámica política de América Latina, desde esta perspectiva, demanda el análisis de ambos “modos de gobierno” y de la transición de uno a otro, y más específicamente, es necesario comprender las razones por las cuales los intentos de constituir regímenes democráticos no han dado como resultado sistemas políticos estables. Es decir, que para nuestro estudio, se trata de ubicar la “inestabilidad” dentro de ese patrón histórico y político predominante.

Para la presente investigación de tesis, nos interesó remarcar tres perspectivas que abordaban el problema de la “crisis política” y la de los “regímenes democráticos”.

Una primera perspectiva, puso el énfasis en los aspectos institucionales más que en los procesos políticos mismos. Para esta perspectiva, la quiebra de un régimen se produce como consecuencia de la debilidad e inexistencia de un marco institucional capaz de procesar los conflictos y las demandas generadas por los procesos de “modernización” económica y social por las que atraviesan las “sociedades en cambio”, por lo que el problema central es la incapacidad de mantener y asegurar el “orden social”. La tesis central de esta perspectiva se resume en que la causa de la “violencia” e “inestabilidad” política que experimentan las “sociedades en desarrollo” es, en gran medida, resultado del rápido “cambio social” y de la veloz “movilización política” de nuevos grupos sociales, en el contexto de un lento desarrollo de las instituciones políticas.

Una segunda perspectiva que tuvimos en consideración, es aquella que puede ser definida como “**neo-marxista**” y que centra su esfuerzo explicativo en los

aspectos “históricos-estructurales” de los procesos políticos. En la presente investigación, debimos considerar tres variantes. En la primera, la “crisis política” es vista en relación con una fase particular del “desarrollo capitalista dependiente” y en las necesidades de la acumulación de un tipo específico de “modernización capitalista”, con sus consiguientes contradicciones y conflictos de “clase”, todo lo cual, conduce a un “régimen de fuerza”, destinado a reprimir a la clase trabajadora, para esta manera, asegurar el cumplimiento de estas condiciones de acumulación y modernización.

La segunda variante, señala que la ruptura de un régimen democrático no puede ser suficientemente explicada por los niveles “superestructurales” de la sociedad, sino por factores “histórico-estructurales”. Desde esta perspectiva dada la naturaleza del “desarrollo económico” y su continua “dependencia”, la democracia en el Perú se desarrolló en la “forma” pero no en el “contenido”. El rol del Perú como país proveedor de materias primas para el mundo industrializado, limitó el desarrollo de un “mercado interno” y bloqueó toda posibilidad de lograr una industrialización independiente. Ello impidió la emergencia de una “burguesía nacional” que incorporara las demandas de las “clases bajas” y de esta manera, establecer un sistema político democrático. En tal sentido, se sugiere que el golpe militar de 1968 no significó la ruptura de la democracia, sino el colapso final de una “oligarquía” que uso la forma democrática para mantener su control sobre la población.

Una tercera variante, sugiere que es mucho más probable que con la abrupta conclusión del gobierno de Belaúnde se trataba no sólo de la caída de un gobierno más, sino de la cancelación de toda una “forma de dominación”, puesto que la “crisis política” no se limitó a un “gobierno”, sino que es toda una “forma de dominación oligárquica” la que estaba en crisis. Desde esta perspectiva, la crisis del “sistema de dominación oligárquico” tuvo su base en una visible “crisis de hegemonía” en el “bloque en el poder”, producto de un conjunto de cambios económicos y sociales que venían desde los años 50, y que se manifestaron abiertamente como cruciales durante el primer gobierno de Fernando Belaúnde.

Esto conllevó a que las movilizaciones urbanas y rurales de los años 50 y 60 impactarán en el resquebrajamiento del poder oligárquico; pero por otro lado, que la lucha entre las “fracciones oligárquicas” y la “fracción burguesa-industrial”, pasarán de un simple acomodo coyuntural, al cuestionamiento de la hegemonía agro-exportadora. La crisis asume, de esta manera, un carácter profundo que el “reformismo democrático” de las nuevas capas medias, urbanas y tecnocráticas, encarnadas por Belaúnde, desde principios de la década del 60, no logró resolver. La “crisis de dominación oligárquica” y la “crisis de hegemonía” en el “bloque histórico”, se expresaron en todo el conjunto de instituciones políticas del sistema, todo lo cual, conduciría a la caída del régimen político.

Una tercera perspectiva que tomamos en consideración, fue aquella que pone mucho menos énfasis en los aspectos “estructurales” y se centra en la actuación y comportamiento de los actores políticos del sistema democrático, es decir, de la “dinámica del proceso político”. Este proceso político presenta una serie de opciones que aumentan o disminuyen las posibilidades de persistencia y estabilidad del régimen democrático. Desde esta perspectiva, la dinámica que conduce a la quiebra del régimen democrático puede analizarse a la luz de una serie de elementos que conforman su modelo explicativo como son, la legitimidad, la efectividad, y la eficacia para resolver problemas, además de aspectos institucionales como son, el tipo, características y dinámicas del “sistema de partidos”, las condiciones de instauración y consolidación de un régimen democrático electoral, así como las relaciones políticas entre el poder Ejecutivo y el poder Legislativo, y finalmente, entre “sociedad civil” y “Estado”.

En la presente investigación, se tuvo en consideración la afirmación de que en el análisis de muchas situaciones históricas, existe la posibilidad de encontrar un conjunto de “pauta comunes” y “ciertas secuencias de acontecimientos” que se repiten en un país tras otro. Desde esta perspectiva, las condiciones históricas y estructurales – como las estructuras sociales subyacentes, los conflictos de clase latentes y la herencia cultural e ideológica de regímenes anteriores – así

como la urgente resolución de problemas sociales, siendo requisitos para la estabilidad de un régimen, son variables que por sí solas no pueden explicar el proceso de caída de una democracia electoral, puesto que los regímenes democráticos tuvieron, en un momento u otro, probabilidades razonables de supervivencia y consolidación, pero que ciertas características y conductas de importantes actores, tanto institucionales como individuales, sobre todo los relacionados al liderazgo, disminuyeron o aumentaron estas probabilidades.

Durante el desarrollo de la investigación, hemos evaluado y comprobado la afirmación de que la estabilidad de un régimen democrático electoral depende de su capacidad para mantener su legitimidad, es decir, en la creencia de que a pesar de sus limitaciones y errores, las instituciones política existentes son mejores que otras que pudieran establecerse, por lo cual, el régimen puede exigir obediencia a los ciudadanos, los cuales optaran voluntariamente por seguir las ordenes de la autoridad, hasta que se produzca un cambio de acuerdo con los procedimientos de dicho régimen democrático electoral.

De igual manera, hicimos intervenir otros dos factores que cobraron suma importancia para la estabilidad del sistema político democrático. La **eficacia**, que refiere a la capacidad de un régimen para encontrar soluciones a problemas básicos con los que se enfrenta todo sistema político y que son percibidos más como satisfactorios que insatisfactorios por los ciudadanos; y la **efectividad**, entendida como la capacidad del régimen para poner realmente en práctica las medidas políticas formulada, con el resultado deseado. Ambas pueden, a lo largo del tiempo, fortalecer, reforzar, mantener o debilitar la creencia en la legitimidad del régimen.

De gran importancia para el presente estudio, fue el seguimiento de la actuación de los actores políticos, tanto aquellos interesados en el mantenimiento del sistema político democrático como de aquellos que no lo estaban. Hemos aceptado y hemos desarrollado elementos conformantes de la “dinámica política”, es decir, variables como el tipo de sistema de partidos, la conducta de

los líderes políticos, la relación del liderazgo y los partidos en relación al régimen (oposición leal, desleal y semi-leal), así como las condiciones iniciales del régimen, en términos del marco institucional, programa de gobierno, prioridades, recursos para realizar metas y la capacidad de incorporar o no a otros actores sociales y políticos. Desde esta perspectiva, este conjunto de conductas constituyó la verdadera “dinámica del proceso político”.

En la presente investigación nos hemos enfocado en un estudio de la “dinámica del proceso político” que condujo a la caída del régimen democrático existente hasta 1968, dilucidando los factores sociales y políticos más importantes que, sugerimos, intervinieron en el proceso que llevó a la crisis y a la quiebra de la democracia electoral en el Perú, y del mismo modo, intentamos mostrar cuál de estos elementos se muestra de manera recurrente en ésta y otras “crisis políticas”, y que por tanto, pudiera asumirse, al menos tentativamente, como el factor de mayor implicancia en tales procesos políticos.

La presente investigación ha mostrado como las condiciones político-institucionales en la instauración del gobierno democrático electoral de 1963-1968, su factores de legitimidad, su eficacia y eficiencia en resolver problemas estructurales “nacionales” como el de la Reforma Agraria, así como su capacidad para enfrentar el problema político de la “soberanía” estatal, implicado en el caso de la IPC (International Petroleum Company), pautó el marco político en términos de la performance del sistema de gobierno, la conducta y la interrelación entre líderes y partidos políticos.

Hemos mostrado como los cambios socio-económicos ocurridos en el Perú desde comienzos de los años 50, procesos tales como la diversificación económica, urbanización, migración, educación, etc., y la consiguiente “reestructuración” de la “forma inserción” del país dentro del sistema capitalista internacional, conllevó a la crisis de la “forma oligárquica de dominación”. Esos procesos implicarían la emergencia de nuevas “fuerzas sociales”, que a su vez, se relacionaron e impactaron sobre el “sistema político”; pero también, a su vez,

hemos mostrado la débil capacidad de respuesta del régimen institucional frente a sus demandas y reivindicaciones. En realidad, todos ellos se convirtieron en factores “desestabilizantes”, con capacidad de determinar las condiciones en las que se produjo la quiebra del régimen democrático de los años sesenta.

La presente investigación ha mostrado que los tres enfoques abordados han sido necesarios para explicar la quiebra del régimen democrático electoral. Hemos mostrado que se presentaron y constituyeron, de forma compleja, combinada y articulada, un conjunto de “factores” relacionados tanto con los procesos de la “modernización”, los “cambios histórico-estructurales” y los de las “conductas” específicas de los actores políticos. Ninguno de ellos agota una explicación suficiente y exhaustiva, esto es, directa o lineal, de las causas o factores conducentes a la crisis y quiebra del régimen democrático electoral. Hay entre ellos una combinación y articulación compleja, y muchas veces contradictorias, que abren un campo de posibilidades y variados cursos de acción, por lo que hemos mostrado que la perspectiva “histórico-estructural” de la dinámica política, es la que cuenta con un grado mayor y una más profunda amplitud explicativa, tal como lo corroboran los datos históricos y teóricos que sobre el caso en estudio hemos analizado.

Es por ello que concluimos que todos estos factores tuvieron un papel en el surgimiento y desarrollo de la crisis política y la posterior ruptura del sistema democrático electoral, factores que en su articulación compleja e históricamente concreta, impidieron los intentos que se dieron en el último tramo del gobierno democrático electoral para reequilibrar al régimen político, proceso cuyo desenlace fue el golpe de estado al gobierno de Belaúnde Terry, y la instauración por casi una década de un régimen militar que se autodenominó como “Gobierno Revolucionario de las Fuerzas Armadas”, pero cuyo fracaso, permitió a su vez, nuevamente, la instauración posterior de un nuevo régimen democrático electoral en 1980, el cual paradójicamente, conllevó nuevamente a la elección del arquitecto Fernando Belaúnde Terry, como Presidente de la República del Perú.

BIBLIOGRAFIA

ALIANZA PARA EL PROGRESO

1961 *Carta de Punta del Este*. Servicio de Información de los Estados Unidos. Montevideo.

ANDERSON, Charles

1974 *Cambio político y económico en América Latina*, FCE, México.

AZTIZ, Carlos

1969 *Pressure groups and power elites in Peruvian politics*, Cornell

BARLBI, Carmen y MADALENGOITIA, Laura

1980 *Parlamento y Lucha Política. Perú 1932*, DESCO, Lima

BASADRE, Jorge

1968 *Historia de la República del Perú*, Ediciones Universitaria, Lima.

1980 *Elecciones y Centralismo en el Perú. Apuntes para un esquema histórico*, Centro de Investigaciones de la PUC., Lima.

1980b *La Multitud, la ciudad y el campo en la historia del Perú*. Mosca Azul Editores, Lima

BECKER, David G.

1982 The New Bourgeoisie and the Limits of Dependency: Mining, Class, and Power in "Revolucionary" Peru. Princeton Paperbacks.EE.UU.

BELAÚNDE, Fernando

1959 *La conquista del Perú por los peruanos*, Editorial Tawantinsuyo, Lima.

- 1960 *Pueblo por pueblo*, Editorial Tawantinsuyo, Lima.
- 1983 *El Populista. Pensamiento político de Fernando Belaúnde Terry*, Librería Editorial Minerva; Lima

BERINS COLLIER, Rhut y COLLIER, David

- 1991 *Shaping the Political Arena: Critical Juntures, the Labor Movement and Regime Dynamics in Latin America*, Princeton University Pres.

BOURRICAUD, Francois

- 1969 "Notas sobre la Oligarquía en el Perú. En varios, *La Oligarquía en el Perú*. IEP, Lima.
- 1991 *Poder y Sociedad en el Perú Contemporáneo*, IEP; Lima.

CABALLERO, José María

- 1981 *Economía agraria de la sierra peruana antes de la reforma agraria de 1969*, IEP, Lima.

CARAVEDO, Baltazar

- 1976 *Burguesía e industria en el Perú 1933–1945*, IEP, Lima.
- 1978 *Desarrollo desigual y lucha política en el Perú 1948-1956*. IEP, Lima.

COLLIER, David

- 1978 *Barriadas y elites: de Odría a Velasco*, IEP, Lima.

CORNEJO CILLY, Héctor

- 1960 *Nuevos principios para un nuevo Perú*, Publicación de la Juventud Demócrata Cristiana, Lima.

COTLER, Julio

- 1968 "La mecánica de la dominación interna y del cambio social en la sociedad rural". En varios, *Perú Problema. Cinco Ensayos*. IEP, Lima.
- 1971 "Crisis Política y Populismo Militar", en *el Perú Hoy*. Editorial Siglo XXI, México.
- 1972 "*Bases del Corporativismo en el Perú*". En revista *Sociedad Política* N° 2, Lima.
- 1978a "A Structural-Historical Approach to the Breakdown of Democratic Institutions: Peru"; en J. Linz y A. Stepan, *Breakdown of Democratic Regimes*; Johns Hopkins University Press.
- 1978b *Clases, Estado y Nación en el Perú*, IEP, Lima.
- 1980 *Democracia e Integración Nacional*, IEP, Lima.

COX, Robert

- 1988 *Production, Power and World Order, Social Forces in the Making of History*, Columbia University Press, New York.
- 1989 "Production, the State and Change in World Order", en Otto Cziennnieal and M. Rosenin (compel), *Global Changes and Theoretical Challenges, Approach to World Politics for the 1990s*, Lexington Books, Toronto.

CHIRINOS, Enrique

- 1981 *Actores en el drama del Perú y el mundo*. Talleres Gráficos de Litografía Universo, Lima.
- 1972 *Cuenta y Balance de las Elecciones de 1962*. Ediciones Perú, Lima.

EGUIGUREN, Francisco

- 1987 "Funciones Legislativas del Poder Ejecutivo". En Francisco Eguiguren (Comp.), *La Constitución Peruana de 1974 y sus problemas de aplicación*. Ediciones Cultural Cuzco, Lima.

FERRARI, César A.

- 1992 *Industrialización y desarrollo. Políticas públicas y efectos económicos en el Perú.* Fundación Friedrich Ebert, Lima.

FITZGERAL, E.V.

- 1981 *La economía política del Perú 1956-1978. Desarrollo económico y reestructuración del capital.* IEP, Lima.

FRANCO, Carlos.

- 1991 *Imágenes de la sociedad peruana. La otra modernidad.* CEDEP, Lima.

GAMARRA, Ernesto

- 1992 “Presidencialismo híbrido y democratización”, en René Mayorga (coord.) *Democracia y Gobernabilidad en América Latina*, Nueva Sociedad, Caracas.

GERMANA, César

- 1980 “Capas medias y Poder”, en revista *Sociedad y Política*, N° 8, Febrero, Lima.
- 1980b *La polémica Haya de la Torre- Mariátegui: reforma o revolución en el Perú.* Cuadernos de Sociedad y Política N° 2, Editorial Sociedad y Política, Lima.

GIBAJA, Pedro

- 1983 *Movimiento Campesino Peruano (1945–1964)*, CEPES, Lima.

GOODSEEL, Ch.

- 1974 *Burguesía e industria en el Perú 1933–1945, Algunos Elementos De análisis.* CEPES, Lima.

HOPKINS, Raúl

1981 *Desarrollo desigual y crisis en la agricultura peruana 1944-1969.*
IEP, Lima

HUNT, Shane

1966 *The growth performance of Perú.* Princeton University.

HUNTINGTON, S.

1991 *El Orden Político en las Sociedades en cambio,* Paidós, Buenos Aires.

JAQUETTE, Jane

1971 *The politics of Development in Peru.* A Thesis presented to the Faculty of Graduate School for the degree of doctor of Philosophy, Cornell University.

KLARÉN, Peter F.

1970 *Formación de las haciendas azucareras y orígenes del APRA.*
IEP, Lima.

KUCZYNSKY, Pedro Pablo

1980 *Democracia bajo presión. El primer gobierno de Belaúnde,*
Editorial Treintaitres y Mosca Azul Editores, Lima.

KING, Merle

1973 "Hacia una teoría del poder y de la inestabilidad en América Latina". En J. Petras y M. Zeitlin (comp.), *América Latina: ¿reforma o revolución?*, Ediciones Tiempo Contemporáneo, Buenos Aires.

LINZ, J.

1987 *La quiebra de las democracias*, Alianza Editorial, Madrid.

LINZ, J.; VELENZUELA, A.

1989 "Presidencialismo, semi-presidencialismo y Parlamentarismo", en *Estudios Públicos*, N° 36, Chile.

LOPEZ, Sinesio

1981 "Población, Urbanización e Industria en el Perú, en *Seminario sobre Servicios Básicos en el Perú*, UNICEF, Lima.

1991 *El Dios Mortal. Soledad y Política en el Perú del Siglo XX*. IDS, Lima.

1992 "Perú: Una modernización frustrada (1930-1991)". En Varios, *Desde el Límite. Perú Reflexiones en el umbral de una nueva época*. IDS, Lima.

LORET DE MOLA, Carlos

1978 *La página once*, Editorial Libre-1, Lima.

MALLOY, James

1988 "The politics of transition in Latin America", en James Malloy and Mitchell Seligson (Edits.), *Authoritarians and Democrats, regime Transition in Latin America*, University of Pittsburgh Press.

MALPICA, Carlos

1989 *El poder económico en el Perú*. 3 Tomos. Mosca Azul Editores, Lima

MARTINEZ, Silvano

1963 *Ideario y Plan de Gobierno de los partidos políticos de Acción Popular y Democracia Cristiana. Declaración de Derechos Humanos. Estatuto Electoral*, Editorial Tawantinsuyo, Lima.

MATOS, José

- 1976 Yanaconaje y reforma agraria en el Perú. IEP, Lima.
- 1976b *Hacienda, comunidad y campesinado en el Perú.*
(Compilador). IEP, Lima.
- 1984 *Desborde popular y Crisis del Estado, El nuevo rostro del Perú en*
La década de 1980, IEP, Lima.

MATOS, José y MEJÍA, José

- 1980 *La reforma agraria en el Perú*, IEP, Lima.

MAYORGA, René

- 1992 “*Gobernabilidad en entredicho*”, en René Mayorga (coord.),
Democracia y Gobernabilidad en América Latina; Nueva Sociedad.
Caracas.

MELO, Jorge

- 1997 “Control Parlamentario”, en Francisco Eguiguren (comp.), *La*
Constitución Peruana de 1979 y sus problemas de aplicación,
Ediciones Cultural Cuzco, Lima.

MONTOYA, Rodrigo

- 1989 *Lucha por la tierra, reformas agrarias y capitalismo en el siglo XX.*
Mosca Azul Editores, Lima

MOULIAN, Tomás

- 1993 *La forja de las ilusiones: sistema de Partidos 1932–1983*,
Ediciones FLACSO, Chile.

O'DONNELL, Guillermo

- 1973 *Modernización y Autoritarismo*, Paidós, Buenos Aires.

PAYNE, James

1965 *Labor and politics in Peru. The System of political bargaining,*
Yale University, New Haven and London.

PEASE GARCÍA, Henry

1986 *El Ocaso del Poder Oligárquico, Lucha en la escena oficial 1968-*
1975, DESCO, Lima.

PETRAS, James y LAPORTE, Robert

1971 *Perú ¿transformación revolucionaria o modernización?,* Amorrurtu.
Editores, Buenos Aires.

PIKE, Frederik

1967 *The modern history of Perú.* Praeges, New York.

PONTONI, Alberto

1980 *Transnacionales y petróleo en el Perú.* CEDEP, Lima

PORTOCARERO, Felipe

1973 “La coyuntura económica: conciliación y lucha de clases”. En
revista *Sociedad y Política*, N° 3, Mayo, Lima.

PORTOCARERO MAISCH, Gonzalo

1983 *De Bustamante a Odría. El fracaso del frente Democrático*
Nacional 1945–1950, Mosca Azul Editores, Lima.

POWELL, John

1970 “Peasant Society and Clientelist Politics”. En *American Political*
Science, Vol. 20, N° 2, pp. 441-425.

QUIJANO, Aníbal

- 1970 "Tendencias en el Desarrollo y la estructura de clases del Perú", en James Petras y Maurice Zeitlin (comp.) *América Latina: ¿reforma o revolución?*, Ediciones Tiempo Contemporáneo, Buenos Aires.
- 1971 *Nacionalismo, Neoimperialismo y Militarismo en el Perú*. Ediciones Periferia, Buenos Aires.
- 1973 "Las nuevas perspectivas de la clase obrera". En revista *Sociedad y Política*, N° 3, Lima.
- 1977 *Imperialismo y Marginalidad en América Latina*. Mosca Azul Editores, Lima.
- 1977b *Dependencia, urbanización y cambio social en América Latina*. Mosca Azul Editores, Lima.
- 1978 *Imperialismo, clases sociales y Estado en el Perú 1890–1930*, Mosca Azul Editores, Lima.
- 1979 *Problema Agrario y Movimientos campesinos*. Mosca Azul Editores, Lima.
- 1980 *Dominación y cultura. Lo cholo y el conflicto cultural en el Perú*. Mosca Azul Editores, Lima.
- 1981 *Introducción a Mariátegui. Reencuentro y Debate*, Mosca Azul Editores, Lima.
- 1990 "La Nueva Heterogeneidad Estructural de América Latina" en revista *Hueso Húmero*, N° 26, Febrero, Lima. Editores, Lima.

REPÚBLICA PERUANA

- 1931 Estatuto Electoral y Reglamento para su aplicación expedido por la Junta Nacional de Gobierno. Edición Oficial. Lima.

RODRIGUEZ, Algreto; RIOFRIO, Gustavo Y WELSH, Ellen

- 1980 *De invasores a invadidos*, DESCO, Lima.

RONCAGLIOLO, Rafael

1980 *¿Quién ganó? Elecciones 1935–1980*, DESCO, Lima.

RUBIO, Marcial Y BERNALES, Enrique

1982 *Constitución y Sociedad Política*, DESCO, Lima.

SANCHEZ, Luis Alberto

1987 *Testimonio Personal. Memorias de un peruano del siglo XX, T.4, Las confidencias de Caronte 1956–1967*, Mosca Azul Editores, Lima.

SEOANE, Edgardo

S/f. *Ni tiranos ni caudillos. Cartas y hechos del proceso político 62-63*, ItalPerúEditores, Lima.

STEIN, Steve

1980 *Populism in Peru. The emergence of the masses and the politics of social control*, The University of Wisconsin Press, Madison.

SULMONT, Dennis

1975 *Sindicalismo y política en el Perú*, Taller de estudios Urbano-industriales de la PUC, mimeo, Lima. Lima.

TORRES, Jorge A.

1975 *Estructura económica de la industria en el Perú*. Editorial Horizonte, Lima.

THORNDIKE, Guillermo

1972 *El año de la barbarie. Perú 1932*. Mosca Azul Editores, Lima

THORP, Rosemary y BERTRAM, Geoffrey

1985 *Perú: 1895-1977. Crecimiento y políticas en una economía abierta.*
Mosca Azul Editores, Lima

WEBB, Richard y FIGUEROA, Adolfo

1975 *Distribución del Ingreso en el Perú.* IEP, Lima.

ZUÑIGA, Washington

1981 *Las empresas Azucareras y la reforma agraria.* EBRASA, Lima.